DAS FRANZÖSISCHE RUNDFUNKRECHT

EINE RECHTSPOLITISCHE UNTERSUCHUNG
DER ENTWICKLUNG DES FRANZÖSISCHEN RUNDFUNKS
ZUM „SERVICE PUBLIC"

INAUGURAL-DISSERTATION
DER JURISTISCHEN FAKULTÄT DER
FRIEDRICH-ALEXANDERS-UNIVERSITÄT
ZU ERLANGEN

VORGELEGT VON
GUSTAV ROLLWAGE
AUS BRAUNSCHWEIG

APPROBIERT AM 24. JUNI 1936

1937

DRUCK DER AUGUST PRIES GMBH, LEIPZIG C 1

1937/216
iss. Erlangen
1937

*41153.

Referent:

Universitätsprofessor Dr. Max Wenzel

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalts-Übersicht

Seite

A. Aufgabenstellung 7

B. Begriffsbestimmung des „Service Public“ 8

C. Der französische Rundfunk als „Service Public“ 17

I. Das technische Instrument 17

II. Die Programmarbeit 21

1. Die liberalen Grundrechte 21

2. Analogien 25

a) Theater 25

b) Schule 26

c) Presse 27

3. Die Anerkennung als Kulturinstrument im Rechtsleben 29

a) Teilfragen 29

α) Urheberrecht 29

β) Antennenstreit 30

γ) Störschutz 32

δ) Rundfunk-Reklame 34

ε) Rundfunk-Gebühren 36

b) Gesetzesentwicklung 37

D. Rechtspolitische Bewertung der Untersuchungsergebnisse . . . 60

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533908_0189

Literatur-Verzeichnis

Annuaire 1934, La radiodiffusion nationale. Herausg.: Ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones. Fédération Nationale de Radiodiffusion.

Bollecker, Louis C., Droit privé de la radiodiffusion, Paris, 1934.

Cazals de Fabel, J., L'organisation de la radiodiffusion française, Paris, 1932.

Guiraud, J. G., Pour un statut démocratique et national de la radiodiffusion, Rennes, 1930.

Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 11e éd., Paris, 1927.

Journal Officiel de la République Française.

von Lindern, Paul, Quelques aspects économiques et politiques de la radiodiffusion, Paris, 1934.

Revue Juridique internationale de la radioélectricité (R.J.I.R.), 1926, 1928.

Rolland, Louis, Précis de droit administratif, Paris, 1926.

Springer, Franz, Die politischen Prinzipien des Rundfunkrechtes in den Vereinigten Staaten von Amerika, Italien, England und Sowjetrußland, Berlin, 1935.

A. Aufgabenstellung

Seit mehr als einem Jahrzehnt wartet das französische Volk auf eine organische Lösung aller Rundfunkfragen durch ein umfassendes Rundfunkgesetz. Ähnlich wie in Deutschland blieb dieses neue Instrument zunächst hinsichtlich der inhaltlichen Besonderheiten seiner Aufgaben verkannt. Wegen seiner technischen Natur wurde es lediglich als eine Fortsetzung der Radiotelephonie betrachtet und den einschlägigen Gesetzen über Einrichtungen der Funknachrichtenübermittlung untergeordnet.

Neben dieser wesensfremden rechtlichen Eingliederung bildete gerade in Frankreich das Ringen zwischen staatlicher und privater Entwicklungstendenz Jahre hindurch eine weitere Erschwerung für eine arteigene Rundfunkarbeit. Zwar wurde das technische Staatsmonopol sehr früh durch Gesetz festgestellt und der Rundfunk dem Geschäftsbereich des Postministeriums zugewiesen; aber ohne Rücksicht hierauf unternahmen privatwirtschaftliche Kreise den Bau und Betrieb von Sendern, zuweilen sogar gegen ausdrückliche staatliche Verbote. Die Regierung erhärtete im Jahre 1926 noch einmal die staatlichen Monopolansprüche und kündigte ihre alleinige Ausübung durch den Staat an, jedoch ohne sichtbare Erfolge. Erst ein energisches Eingreifen im Jahre 1928 brachte eine grundsätzliche Klärung: durch das Verbot des Baues neuer Privatsender und eine wirksame Unterstützung der Entwicklung des staatlichen Sendernetzes wurde praktisch und auf die Dauer das Ringen zugunsten des Staates entschieden.

Seitdem ist auch in Frankreich der Rundfunk in der Beurteilung seiner Aufgaben und seiner Arbeit immer mehr in die öffentliche Sphäre hineingewachsen. Die Privatsender verloren ständig an Bedeutung. Mit den Einnahmen aus den im Jahre 1933 eingeführten Rundfunkgebühren wurde das staatliche Sendernetz systematisch

und großzügig ausgebaut; eine Reihe von Verordnungen entwickelte in den folgenden Jahren auf dem Verwaltungswege den Staatsrundfunk zum „Service Public" als der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsform Frankreichs.

Der vorliegenden Arbeit ist die Aufgabe gestellt, in einer rechtspolitischen Untersuchung die großen Phasen dieses Wachsens der Rundfunkarbeit aus der privaten in die öffentliche Sphäre und ihrer entsprechenden rechtlichen Einordnung aufzuzeigen an Hand der französischen Rundfunkgesetzgebung, Rechtspraxis und Literatur.

B. Begriffsbestimmung des „Service Public"

Die Begriffsbildung des „*Service Public*" stammt von den Verfechtern der freien Wirtschaft. Der von ihnen vertretene Grundsatz der freien Individualinitiative versagte auf bestimmten Wirtschaftsgebieten, bei denen das Interesse der Allgemeinheit überwog, z. B. der Wasser- und Gasversorgung, dem Verkehrs- und Nachrichtenwesen. Hier drohte eine Entwicklung, die, wenn man die Ausbeutung dieser lebenswichtigen Betriebe völlig dem nach privatem Gewinn strebenden Einzelunternehmer überließ, eine Gefährdung der unmittelbaren Interessen aller heraufbeschwor. Um diese Gefahr zu vermeiden, durchbrach man den Grundsatz der freien Konkurrenz auf diesen Gebieten und erhob sie durch eine besondere gesetzliche Regelung in die öffentlich-rechtliche Sphäre. Diese für Frankreich typische Lösung führte zur Bildung des verwaltungsrechtlichen Begriffes des „*Service Public*"[1]). Die Regelung erfolgte durch das Verwaltungsrecht, weil es zur Durchführung derjenigen Aufgaben berufen ist, die auf Grund ihres Wertes für die Allgemeinheit dem Einfluß privater Initiative entzogen sind. Rolland[2]) bezeichnet daher das Verwaltungsrecht als „*constitué par l'ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics et au rapports de ceux-ci avec les particuliers*" oder noch deutlicher[3]): „*Le droit administratif est essentiellement le droit des services publics*".

1) Vgl. Rolland, S. 12. 2) a. a. O. 3) S. 11.

Von den Begriffsbestimmungen des *Service Public* seien hier diejenigen von Hauriou[4]) und Rolland[5]) als die bekanntesten und bedeutendsten herausgestellt.

Hauriou definiert: „*Un service public est une organisation publique de pouvoirs, de compétence et de mœurs assumant la fonction de rendre au public d'une façon régulière et continue un service déterminé dans une pensée de police au sens élevé du mot*“.

In seinen weiteren Ausführungen legt Hauriou entscheidendes Gewicht auf die Betonung der Notwendigkeit der „*régularité*“ und der „*continuité*“. Der Wert für die Allgemeinheit besteht einmal in der Regelmäßigkeit, zum zweiten in der Stetigkeit der Dienstleistung. Hinter diesen Gesichtspunkten hat der Grundsatz der Rentabilität im einzelnen Falle zurückzustehen. Daraus folgt, daß ein *Service Public* nicht nach rein privatwirtschaftlichen Überlegungen geführt werden darf, sondern das Bedürfnis der Allgemeinheit (*public*) als Kriterium bei geplanten Maßnahmen entscheidet.

Soweit für die Benutzung dieser Einrichtungen von dem einzelnen ein Entgelt zu entrichten ist, erfordert die Natur des *Service Public* nicht unbedingt, daß dieses Entgelt im einzelnen Falle der tatsächlichen Dienstleistung im Gegenwert genau entspricht. Bei der Festsetzung des Entgelts wird nicht — wie nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen — der subjektive Wert für den einzelnen zugrunde gelegt, sondern es wird die Gesamtheit der zu leistenden Dienste dem Interesse der Gesamtheit der sie Benutzenden gegenübergestellt, ohne Rücksicht auf den einzelnen Benutzer. Soweit die Leistung für den einzelnen wertmäßig höher ist, als er dafür an Entgelt entrichtet, wird diese Differenz durch das „*budget général de la nation*“ kompensiert, denn die Einrichtung soll nach ihrer Grundbestimmung dem „*public*“ in seiner Gesamtheit, d. h. dem „*ensemble des habitants d'une circonscription territoriale considérés d'une façon égale dans leurs intérêts communs*“[6]) dienen. Wenn auch diese Definition von individualistischen Anschauungen ausgeht und die Nation lediglich als Summe von Einzelpersonen angesehen wird, so läßt doch der Ausdruck „*intérêts communs*“ — nicht etwa „*collectifs*“! — auf eine Vorstellung schließen, die Werte berücksichtigt, die mehr sind als nur eine Summe von Einzelwerten. Bei vollem Bewußtsein der Gefahr, die darin liegt, daß man deutsche und spezifisch nationalsozialistische Begriffe ohne weiteres auf die Begriffswelt anderer Völker überträgt

4) S. 16. 5) a. a. O. 6) Hauriou, S. 16.

oder sie fremden Definitionen unterstellt, ist doch darauf hinzuweisen, daß hier die Einrichtung des *Service Public* in ihrer letzten Begründung hergeleitet wird aus den „*intérêts communs*", daß also die Gemeinschaftsinteressen für wichtiger erachtet werden als privates Gewinnstreben.

Hauriou verdeutlicht das von ihm geforderte Merkmal einer „*pensée de police au sens élevé du mot*" wie folgt:

> „*L'ordre public maintenu à force de prévision s'obtient d'une façon indirecte en satisfaisant les populations par de bons services organisés .... Sans compter que la plupart des services publics, tout en procurant aux particuliers des satisfactions facilitent aussi la surveillance du Gouvernement ou l'emploi qu'il pourrait faire de la force publique*"[7]).

Es ist wohl im wesentlichen das Bestreben des Verfassers als eines Vertreters der liberalen Staatsauffassung, die Polizeifunktionen des liberalen Staates (wenn auch „*au sens élevé du mot . . .*") in diese Definition mit einzubeziehen. Die Notwendigkeit dieser Lösung ist nicht ersichtlich. Der Gemeinschaftswert der Einrichtungen, welche an den Ausgangspunkt der Betrachtungen gestellt wurden, ist ungleich höher als die Interessen der Staatsführung, auf die er hier anspielt.

In der Bewertung dieses Merkmals weicht auch Rolland besonders deutlich von den Auffassungen Haurious ab. Unter Verzicht auf die „*pensée de police*" definiert er *Services publics* als

> „*entreprises placées sous la haute direction des gouvernants et destinées à satisfaire aux besoins collectifs du public*"[8]).

Ähnlich wie Hauriou weist auch Rolland auf die Bedeutung der Begriffe „*régularité*" und „*continuité*" dieser öffentlichen Einrichtungen hin[9]), ohne aber diese Merkmale in seine Definition ausdrücklich einzubeziehen. Dagegen unterstreicht er die Bedeutung, die er dem „*satisfaire aux besoins collectifs du public*" beimißt.

Allerdings bestimmt ihn die Bezeichnung „*besoins collectifs*" zu einem Vertreter liberalistischer Staatsauffassung.

Von dieser Richtung entfernt sich scheinbar Cazals:

> „*A la base de cette étude se trouve la notion du besoin social*"[10]).

---

7) a. a. O., S. 17. 8) Rolland, S. 12. 9) S. 13.
10) S. 34.

Der Begriff „*social*“ ist hier jedoch mit Vorbehalt entgegenzunehmen. In der Regel wird er in Frankreich bestimmt von der liberalistischen Auffassung der „*société*“ als einer Summe von Einzelpersonen, die ihrerseits Träger der absoluten „*Droits de l'Homme*“ sind. Durch diese Auffassungen vom Staat wird der Begriff „*social*“ auch hier modifiziert. Trotz aller Vorbehalte ist aber doch ein Fortschritt festzustellen, denn hier wird das Bedürfnis deutlich, das „*besoin*“ nicht materiell zu begründen, sondern auf ideeliche Werte abzustellen.

Cazals erläutert an einigen Beispielen[11]) die Skala von Einzelgesichtspunkten, die von dem gemeinsamen Begriff „*besoin social*“ erfaßt werden. Die ursprünglichen, vorwiegend materiellen „*besoins*“ wurden im Laufe langer Zivilisationsperioden (und zwar nicht die „Zivilisation“ einseitig als Gegensatz oder zumindest unterschiedlich im Deutschen, sondern „*civilisation*“ im französischen Sinne gebraucht, welcher bekanntlich unseren deutschen Begriff „Kultur“ sehr weit mit umfaßt) ergänzt und erweitert durch

„*d'autres besoins pour avoir un caractère plus — factice —*“[12])

Diese sublimierten Bedürfnisse seien das Ergebnis „*d'une habitude contractée au cours de longues périodes de civilisation*“. Als Beispiele werden genannt: *le besoin de se déplacer, celui de se divertir*, etc. . . .

Cazals fährt unmittelbar fort:

> „*Il est très remarquable de voir comme une habitude sociale est vite contractée et comme elle fait rapidement naître un besoin, c'est le cas du cinéma et déjà de la Radiodiffusion. La privation de ces distractions habituelles entraînerait chez ceux qui en jouissent une véritable souffrance morale.*“

Zunächst manifestiert sich deutlich in diesen Ausführungen die Auffassung vom Staat als dem „*contrat social*“; unter dieser einschränkenden Voraussetzung kann man aber auch diese Darlegungen Cazals als eine Weiterführung der Definition der Aufgabe eines *Service Public* zu den Werten der Gemeinschaft hin ansehen.

Cazals unterscheidet dann weiterhin[13]) zwischen primitiven Arbeitsvorgängen zur Befriedigung primitiver Bedürfnisse (Bäcker, Schlächter) und komplizierteren zur Befriedigung der „*besoins factices*“, z. B. „*le postier qui porte nos lettres est un agent de Service Public*“[14]). Der Verfasser sieht den Unterschied in der Arbeits-

11) a. a. O. 12) a. a. O. 13) S. 35. 14) a. a. O.

technik. Während erstere ihrer Natur nach einfach sind und häufig auch heute noch im Privathaushalt ausgeführt werden, beruhen letztere auf dem Grundsatz der Arbeitsteilung und erfordern daher eine besondere Regelung. Darüber hinaus sei gerade bei diesen komplizierten Arbeitsvorgängen zur Befriedigung des „*besoin factice*" ein solches Risiko zu übernehmen, daß die Privatinitiative davor zurückschrecke.

Diese Betrachtungen können nicht unwidersprochen bleiben. Einmal kann der Gesichtspunkt der Arbeitsteilung unmöglich als entscheidender Unterschied angesehen werden: es genügt ein Hinweis auf die Arbeitsteilung unserer modernen Großbäckereien und -schlächtereien, um die Unzulänglichkeit dieser Argumentation darzutun. Nicht durchschlagend ist auch der Gesichtspunkt des Risikos: ein nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geführter Konzern könnte sehr wohl das mit der Befriedigung der „*besoins sociaux factices*" verbundene Risiko übernehmen.

Die Entscheidung liegt also nicht bei der technischen Durchführung und daher auch nicht in der technischen Natur der „*services*", die gewisse „*besoins sociaux*" zu befriedigen haben, sondern in der sozialpolitischen Wertschätzung der genannten „*besoins sociaux*". Nicht aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen ist die Befriedigung dieser Bedürfnisse dem Staate unmittelbar übertragen, sondern wegen der Bedeutung, welche die Befriedigung dieser Bedürfnisse für die Gemeinschaft hat, deren Interessen zu wahren dem Staate obliegt.

> Die Entscheidung über die Natur des *Service Public* ist also im höchsten Sinne des Wortes eine politische.

Ähnliche Überlegungen scheint auch Cazals anzustellen, wenn er dann noch auf die Privatunternehmen eingeht, die praktisch ein „*besoin public*" befriedigen. Der Wechsel in der Bezeichnung darf hierbei nicht stören, da sowohl „*social*" als auch „*public*" aus der gemeinsamen staatsrechtlichen Auffassung vom „*contrat social*" abgeleitet sind.

In konsequenter Fortführung dieser Gedankengänge verlangt er für den Fall, daß das „*besoin*" nicht befriedigt werde, oder auch nur die Gefahr drohe, daß:

„les gouvernants peuvent être amenés à transformer cette entreprise privée en entreprise d'intérêt général et même en service public"[15]).

Das bedeutet nichts anderes, als daß die eigentliche Entscheidung über den Charakter des *Service Public* nicht technischer oder wirtschaftlicher, sondern politischer Natur ist.

Zum gleichen Ergebnis kommt auch von Lindern[16]) bei Prüfung der Frage, wann ein Unternehmen aufhört, Privatunternehmen zu sein, und wer die Initiative zu ergreifen hat, ein solches Unternehmen in einen *Service Public* zu verwandeln. Zwangsläufig kommt er zu der Lösung, daß dazu die *„pouvoirs publics"* berufen sind.

Dementsprechend hat das Parlament die Befugnis, *Services Publics* zu schaffen oder aufzuheben, die dem Präsidenten der Republik oder einem anderen Organ delegiert werden kann[17]).

*

Bisher wurden die *Services Publics* noch vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung materieller *„besoins"* behandelt. Die Erwähnung der *„besoins factices"* leitete über zu den Bedürfnissen immaterieller Natur. Nunmehr erhebt sich die Frage, inwieweit auch geistig-kulturelle Bedürfnisse von diesem Rahmenbegriff des *„Service Public"* erfaßt werden.

Es liegt in der Natur der Sache, daß zuerst die Praxis des Rechtslebens mit der Entscheidung dieser Frage befaßt wurde. So mußte die Rechtsprechung bei der Behandlung der *„Théâtres subventionnés"* klarstellen, ob überhaupt kulturelle Bezirke als *Service Public* erfaßt werden können und unter welchen Umständen private Unternehmungen dieser Art in öffentliche umgewandelt werden dürfen oder sogar müssen.

Daß die Theater ein geistiges Bedürfnis befriedigen, steht außer Zweifel. Dieses Bedürfnis ist ein *„besoin social"* oder *„public"*, das jeder geistig interessierte Mensch als solches empfindet.

Die Frage der Beteiligung oder Führung durch den Staat, bzw. die Gemeinden, in wirtschaftlicher Hinsicht ist durch die Tatsache der Subventionierung von vornherein geklärt. Die Einflußnahme geht jedoch über ein wirtschaftliche Interessen hinaus, denn in den *„cahiers*

15) Cazals, S. 38. 16) S. 38. 17) vgl. Rolland, S. 37.

des charges“ sind weitgehende Vorschriften über die verwaltungstechnische Führung der betreffenden Theater sowie über die zu treffende Programmwahl enthalten.

Trotzdem hat sich der *Conseil d'Etat* in dem *arrêt* vom 5. Dezember 1906 (Ville de Lyon)[18]) gegen die Anerkennung eines solchen subventionierten Theaters als *Service Public* ausgesprochen. Der *Conseil d'Etat* hat damit einem „*Théâtre Municipal*“, wie es das von der Stadt Lyon in eigener Regie geführte Theater darstellte, die Eigenschaft eines *Service Public* abgesprochen.

In der Folgezeit haben sich die Gerichte in einer Reihe von Einzelfällen dieser Praxis angeschlossen und bei Stadttheatern das Vorliegen eines *Service Public* verneint. Es ist festzustellen, daß diese Stadttheater in Frankreich nicht als *Services Publics* anerkannt werden, auch wenn sie alle Merkmale aufweisen, die sonst für die begriffliche Festlegung eines *Service Public* als erforderlich und genügend gelten.

Eine andere Behandlung haben in der französischen Rechtsprechung allerdings die „*Théâtres nationaux*“ erfahren. Der *Conseil d'Etat* hat in dem *arrêt* vom 27. 7. 1923[19]) den Begriff des *Service Public* für ein solches Theater (Opéra Comique) sehr weit gefaßt und unter Aufhebung der entgegenstehenden Rechtsprechung der *Cour de Cassation* erklärt, daß ein *Théâtre National* einen *Service Public* darstelle und daß speziell der zwischen dem Staat und dem Direktor eines solchen Theaters abgeschlossene Vertrag eine „*concession de service public*“ darstelle.

Es erscheint angebracht, diejenigen Elemente hervorzuheben, die nach Cazals[20]) auf Grund der in diesem *arrêt* dokumentierten Auffassung der Rechtsprechung die Anerkennung eines solchen Unternehmens als *Service Public* bedingen:

1. Eine Bestimmung in den Konzessionsbedingungen besagt, daß die Direktoren verpflichtet sind, die Opéra-Comique mit der Würde zu leiten, die einem Nationaltheater zukommt.
2. Die dem Staate gehörenden Gebäude und Räume werden kostenlos zur Verfügung gestellt.
3. Es wird die Verpflichtung zu Subventionen übernommen.

---

18) zit. bei Cazals, S. 40. 19) zit. bei Cazals, a. a. O.
20) a. a. O.

4. Es werden genaue und einzelne Bedingungen bezgl. der Engagements, der Spielpläne, der Vorstellungen und der Preise der Plätze aufgestellt.
5. Es ist eine Kontrolle über die Führung des Theaters, sowie ein Widerruf der Konzession vorgesehen.

Cazals formuliert seine allerdings sehr knappe Schlußfolgerung aus diesem *arrêt* wie folgt:

> „*en particulier le rôle éducateur et civilisateur d'une entreprise lui donne dans la vie sociale une importance telle que son fonctionnement mérite d'être assuré par des règles et un statut spécial*“[21]).

Eine eindeutige Begriffsbestimmung, unter welchen Voraussetzungen ein solches „geistiges“ Unternehmen als *Service Public* anerkannt werden muß, wird durch diesen *arrêt* nicht gegeben. Auch Cazals kommt in seinem kurzen Kommentar nicht zu einer solchen Abgrenzung, denn er selbst behilft sich wiederum mit einer allgemeinen Andeutung. Vor allem versucht er nicht die Grenze festzulegen, wann die geforderte „Bedeutung für das soziale Leben“ als genügend groß gewertet wird, um zu entscheiden, daß die betreffende Einrichtung nunmehr als „öffentliche Einrichtung“, d. h. *Service Public*, weitergeführt werden muß.

Auch von Lindern, der im Anschluß an die Behandlung und Anführung dieser Rechtsprechung die Frage aufwirft, wann ein Unternehmen „*par nature*“ oder „*a posteriori*“ als *Service Public* anzusprechen sei, kommt zu keiner endgültigen Schlußfolgerung[22]). Die Unterscheidung in diese beiden Kategorien hat offenbar nur dann Sinn und Wert, wenn damit die Entscheidung über ihren Charakter als *Service Public* getroffen wird. Dem Verfasser schwebt dabei offenbar eine Unterscheidung dahin vor, daß Unternehmen, die „*par nature*“ *Service Public* seien, bestimmt auch als solche ohne weiteres anerkannt werden müßten, während es bei denen „*a posteriori*“ eine Tatsachenentscheidung für jeden einzelnen Fall bleiben müsse. Von Lindern bringt allerdings keine Lösung dieser Fragen, sondern wartet mit einer neuen Hypothese auf. Er unterscheidet:

1. „*l'entreprise intéresse directement toute la communauté*“ und
2. „*l'entreprise intéresse seulement un groupe de la population du territoire d'un pays donné*“.

21) S. 41. 22) von Lindern, S. 40.

Im ersteren Falle bezeichnet er diese Unternehmen dann als „*Service Public par nature*“, im anderen als „*Service Public a posteriori*“.

Bei dieser Unterscheidung erweist sich, daß unter „*communauté*“ in diesem Zusammenhang nicht etwa das gemeint ist, was wir im neueren deutschen Sprachgebrauch mit „Volksgemeinschaft“ bezeichnen. Denn der „*communauté*“ wird die Gruppe nicht als Gegensatz, sondern als kleinere Einheit gegenübergestellt; von Lindern sieht das Verhältnis offenbar so, daß im ersten Falle die Menge der Interessierten die Errichtung solchen Unternehmens von vornherein als *Service Public* fordere, während im zweiten Falle erst festzustellen sei, daß die Menge der Interessierten so groß geworden sei, daß die Umwandlung eines Unternehmens in einen *Service Public* gerechtfertigt und notwendig sei.

„Gemeinschaft“ wird also hier in der Summe der Individuen und nicht etwa als selbständige Idee gesehen.

Aus dem Gesagten erhellt, daß sich bisher weder in der französischen Rechtsprechung noch in der Literatur eine endgültige Begriffsbestimmung der „*besoins*“ gebildet hat. Diese Begriffsbestimmung ist aber von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung des gesamten Begriffes *Service Public*, besonders soweit kulturelle Aufgabengebiete in Frage stehen.

Immerhin läßt sich aus einer vergleichenden Beurteilung der hier behandelten wichtigsten Stellungnahmen und bei Wertung der dabei zutage tretenden Steigerung zumindest die Tendenz feststellen: trotz verschiedenartiger Formulierungen weisen sie hin auf das

„*besoin national*“

als entscheidendes Inhaltsmerkmal der „geistigen“ *Services Publics*. Die Staatsaufgabe wird also hier durch den ideellichen Gehalt bestimmt, im Gegensatz zu der sonst im liberalen Staat üblichen Beschränkung der Staatsführung auf formale Funktionen. Das bedingt einen grundlegenden Wandel in den Anschauungen über die Haltung des Staates zu kulturpolitischen Fragen. Während bisher eine einheitliche Abneigung gegen jede „Monopolisierung des Geistes“ bestand und die Unantastbarkeit der „*Liberté de la pensée*“ gefordert wurde, legt der *Conseil d'Etat* in den 5 Hauptpunkten des erwähnten *arrêt* vom 27. 7. 1923 in aller Eindeutigkeit eine geistige Führung fest.

Es ist allerdings zu bedenken, daß hier nur einem einzelnen Unternehmen, nämlich dem „*Théâtre National*“, der Charakter eines *Service Public* zuerkannt wurde. Man wird einwenden, daß das

„*Théâtre National*“ praktisch im Vergleich zu der großen Zahl anderer Theater eine Ausnahme darstelle. So berechtigt dieser Einwurf auch zunächst erscheinen mag, trifft er jedoch nicht das eigentliche Wesen dieser Entscheidung: denn in Wirklichkeit ist ja nicht eine Ausnahme geschaffen worden, sondern eine neue Art, nämlich das

Théâtre National als *Service Public.*

Es handelt sich also nicht lediglich um eine „Theater-Entscheidung“, sondern um eine kulturpolitische; denn bei einem *Théâtre Municipal* kann die „*importance dans la vie sociale*“, von der Cazals spricht, viel stärker sein in seiner begrenzten Einflußsphäre als bei dem *Théâtre National.* Diese „*importance*“ kann logischerweise nicht „mengenmäßig“ festgestellt werden, sondern erfaßt eine ganz andere Ebene des völkischen Lebens, nämlich den Kraftkreis der ganzen Nation. Damit ist der liberale Grundsatz der Passivität des Staates in kulturellen Dingen und seine Beschränkung auf reine Polizeifunktionen durchbrochen.

C. Der französische Rundfunk als „Service Public“

I. Das technische Instrument

Der Rundfunk ist überall zunächst als ein technisches Phänomen betrachtet und demgemäß auch, wenn überhaupt, gesetzlich eingeordnet worden. Man sah in ihm die Fortentwicklung der drahtlosen Telephonie und unterstellte ihn als „neuen Tatbestand“ im Wege der Analogie den Gesetzen, die das drahtlose Nachrichtenwesen regelten.

Parallel der Entwicklung in Deutschland geschah dies in Frankreich durch das „*décret-loi du* 27 *décembre* 1851 *sur les lignes télégraphiques*“, welches durch das Finanzgesetz vom 30. Juni 1923 in Art. 85 auf den Rundfunk für anwendbar erklärt wurde:

> „*Les dispositions du décret-loi du* 27 *décembre* 1851 *relatif au monopole et à la police des lignes télégraphiques sont applicables à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature*“.

Das *décret-loi* vom 27. Dezember 1851 begründete das Telegraphenmonopol:

> *„Aucune ligne télégraphique ne peut être établie ou employée à la transmission des correspondances que par le gouvernement ou avec son autorisation"*[23]).

Damit ist formal-gesetzlich der Rundfunk in Frankreich in das Nachrichtenwesen eingeordnet. Es mag erstaunen, daß diese entscheidende gesetzliche Regelung seiner Zeit dem Senat ebenso wie der Kammer ohne weitere Ausführungen vorgelegt und von ihnen ohne Aussprache angenommen worden ist[24]). Cazals[25]) weist darauf hin, daß der Regierung daran gelegen habe, hier ein Gesetz ohne großes Aufsehen durchzubringen, nachdem sich um diese Fragen bereits lange und heftige Debatten erhoben hatten. Erklärlich ist die Annahme eines so inhaltschweren Artikels wohl nur dadurch, daß in jener Zeit, als der Rundfunk ja noch nicht über die ersten technischen Anfangsstadien hinaus war, kaum ein Abgeordneter sich eine klare Vorstellung von den Folgen machen konnte, welche dieses Gesetz nach sich ziehen sollte. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß auch die Regierungsvertreter sich über das Ausmaß dieser Entscheidung keine klare Vorstellung gemacht haben. Die Regierung, welche in dem Bestreben, das Nachrichtenübermittlungsmonopol nach jeder Richtung hin zu sichern, auch dieses neue technische Phänomen nur als neue Form der drahtlosen Telephonie wertete, wollte nicht zulassen, daß etwa von dieser Seite her ein Einbruch in das staatliche Nachrichtenmonopol erfolgen könnte.

Die Vermutung, daß diese Monopolisierung des Rundfunks als technischen Phänomens von Regierungsseite in allererster Linie als fürsorglicher Schritt gedacht war und auch so aufgefaßt wurde, wird bestätigt durch die tatsächliche Entwicklung des französischen Rundfunks bis zum Jahre 1926: wie später noch ausführlich darzulegen sein wird, ließ die Regierung der Privatinitiative völlig freie Hand bei der Errichtung und dem Betrieb von Sendern, obwohl sie ihre Monopolrechte hätte geltend machen können. Erst die mehr und mehr unhaltbar werdende Lage im französischen Rundfunkwesen zwang schließlich zu einem energischen Eingreifen von seiten des Staates.

---

23) Art. 1, Satz 1. 24) vgl. Cazals, S. 109. 25) S. 111.

Diese Entwicklung des französischen Rundfunks hat vieles gemeinsam mit der Entwicklung des Rundfunkwesens in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Wenn auch in Frankreich der Staat eigene Sender baute, wenn auch auf dem Papier ein staatliches Rundfunkmonopol vorhanden war, so entwickelte sich die Rundfunkpraxis doch nach durchaus liberalen, privatwirtschaftlichen und -kapitalistischen Gesetzmäßigkeiten.

Diese nachlässige Behandlung der Rundfunkfragen in Frankreich ist nur erklärlich durch die wesensfremde Einordnung unter das Nachrichtenwesen. Dadurch wurde das Blickfeld verengt und eine wesensgemäße Entwicklung erschwert.

Gegen diese Einordnung wurden alsbald starke Bedenken erhoben. So wird in dem offiziellen „*Annuaire* 1934" der „*Fédération Nationale de Radiodiffusion*" festgestellt, daß bereits 1924 darauf hingewiesen wurde, daß das *Décret* vom Jahre 1851 deshalb nicht die geeignete rechtliche Grundlage sei, weil Rundfunk mehr bedeute als einen lediglich technischen Vorgang[26]).

Deutlicher hebt Cazals seine Kritik an der von der Regierung herbeigeführten Lösung hervor:

> „*On pouvait cependant se demander si un texte bien antérieur à* 1920 *pouvait être appliqué à cette nouvelle forme de transmission de la pensée et s'il fallait, par un excès de scrupule juridique, sacrifier à l'interprétation littérale d'un texte antérieur à la découverte même de l'électricité, une des plus larges perspectives que le progrès technique ouvrait à l'esprit humain*"[27]).

Es werden hier die gleichen Bedenken von einem anerkannten französischen Juristen im Hinblick auf die gesetzliche Regelung des Rundfunkwesens in seinem Lande geäußert, wie sie auch in Deutschland im Zusammenhang mit der Regelung der Rundfunkfragen durch

---

26) Annuaire 1934, S. 7: „*Mais un système juridique se fonda qui prétendit que les dispositions du décret de 1851 n'avaient pas prévu les émissions radioélectriques, celles-ci correspondant à des moyens techniques nouveaux pour l'expression de la pensée, et que, au surplus, la radiodiffusion n'était pas un simple échange de signaux radioélectriques, dans le sens visé par la loi de 1923; si bien que des mesures législatives spécialement destinées à régir ce moyen d'expression de la pensée devraient nécessairement intervenir et que, en les attendant, les manifestations de l'initiative privée dans le domaine de l'émission pouvait, tout au moins à titre provisoire, se justifier parallèlement à l'action gouvernementale.*"

27) Cazals, S. 108.

ihre Unterordnung unter den postalischen Begriff der „Fernmeldeanlagen" immer wieder angetroffen werden.

Eine treffende Kritik an der wesensfremden Einordnung des Rundfunks übt auch Bollecker, der das bestehende französische Rundfunkmonopol eine „*extension pure et simple du monopole des communications*"[28]) nennt. Bollecker erkennt vor allen Dingen deutlich den doppelten Aspekt der Frage, wenn er zwischen „Technik" und „Sendung" unterscheidet, und hinzufügt, daß letztere als kulturelle Aufgabe behandelt werden muß[29]). Er selbst formuliert den Unterschied zwischen Nachrichtenübermittlung und Rundfunk und zeigt den Denkfehler in der von der Regierung getroffenen Regelung auf: „*C'est un abus d'étendre sans plus le monopole des communications à des manifestations qui n'ont à aucun titre le caractère de correspondance*"[30]).

Bei einer Gesamtschau der an dem Vorgehen der Regierung sowie an der von ihr gegebenen Begründung geübten Kritik fällt allerdings auf, daß zwischen „technischem" und „geistigem" Monopol nicht reinlich unterschieden wird. Die Äußerungen stammen aus einer Zeit, in der die inhaltlichen Fragen und Schwierigkeiten, die sich in diesem Zusammenhang ergaben, bereits im Mittelpunkt der Erörterungen standen. So werden insbesondere eine Reihe inhaltlicher Argumente gegen die Begründung der Regierung aus dem Jahre 1923 angeführt, die heute zwar offensichtlich, damals aber nicht in diesem Maße erkennbar waren.

Um zu einem gerechten Urteil zu kommen, darf nicht vergessen werden, daß die Erklärung des Rundfunks zum Staatsmonopol in Frankreich zu einer Zeit vorgenommen wurde, in der er noch nicht als Kulturfaktor in Erscheinung getreten war. Und es ist sehr fraglich, ob man von einem Vertreter der Regierung zu jener Zeit verlangen durfte, daß er diese kulturelle Entwicklung des Rundfunks

---

28) Bollecker, S. 16.

29) ders., a. a. O.: „*Sans doute, elle utilise les mêmes moyens techniques que les radio-communications en général, mais elle procède d'une idée et d'un but entièrement différents qui justifient un traitement spécial. Il ne faut pas avoir les yeux fixés sur l'identité des procédés techniques; il faut tenir compte, dans une mésure au moins égale, de l'intention qui préside aux émissions de radiodiffusion. Le terme de radiodiffusion, à lui seul, suffit à marauer le double aspect de la question puisqu'il s'agit de l'emploi de la ‚radio' dans un but de ‚diffusion'. Nous insistons sur le deuxième terme, qui met en évidence l'aspect culturel de la radiodiffusion.*"

30) S. 17.

hätte voraussehen müssen. Der Rundfunk, um dessen rechtliche Einordnung es sich damals handelte, steckte noch in den allerersten Anfängen. Die Sendungen hatten eher den Charakter technisch-wissenschaftlicher Versuche, als den kultureller Darbietungen.

II. Die Programmarbeit

Während der Rundfunk in Frankreich in bezug auf seine technische Natur sehr früh als *Service Public* anerkannt wurde, ließ das Gesetz von 1923 die Programmarbeit, also die praktische Auswertung des Instruments, völlig ungeregelt. Das ist wohl nur daraus zu erklären, daß man 1923 den Rundfunk nicht deshalb zum technischen *Service Public* erklärte, weil er in seinem gesamten Wesen die Voraussetzungen hierfür erfüllte, sondern weil man im Analogieschluß ihn in den Kreis der Fernmeldeanlagen einbezog und sich damit eine Untersuchung und Darlegung seiner Eigenschaften im einzelnen, insbesondere seiner Programmarbeit, erübrigte.

Die Schwierigkeiten, die sich aus einem solchen Zustand ergaben, wurden aber alsbald offenbar. Es erhob sich ein allgemeiner Streit um die Regelung dieser brennenden Frage, wobei eine ganze Skala von Theorien auftauchte, welche die Gestaltung des Programms nach den widerstrebendsten Grundsätzen durchführen wollten.

Die Notwendigkeit einer durchgreifenden Regelung war unbestreitbar. Von der äußerlichen, rein materiellen Tatsache her, daß schon aus technischen Gründen nur eine beschränkte Zahl von Sendern zur Verfügung stand, mußte auch der Gedanke einer absoluten Freiheit bald aufgegeben werden, denn eine Begrenzung der Senderzahl hatte notwendig auch eine Einschränkung des Grundsatzes der *„liberté de la pensée"* zur Folge.

1. Die liberalen Grundrechte

> *„La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi"*[31]).

Dieses verfassungsmäßig garantierte Recht der freien Meinungsbildung und -äußerung hat zunächst nur eine Grenze: das gleiche Recht der übrigen.

---

31) *Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen*, 1789, Art. 11.

Hier setzen bei der Betrachtung der Programmarbeit des Rundfunks bereits Schwierigkeiten ein. Denn der Sprecher am Mikrophon ist im Vergleich zum Hörer ungleich vorteilhafter gestellt. Das legt seiner „Freiheit" insofern Beschränkungen auf, als er sich so verhalten muß, daß bei seiner Meinungsäußerung das gleiche Recht des anderen, nämlich des Hörers, nicht verletzt wird[32]).

Jeder Versuch einer Lösung dieser Schwierigkeiten, der von dem Grundsatz der absoluten Meinungsfreiheit des einzelnen Individuums ausgeht, kann bestenfalls zu einer weniger störenden Kompromißregelung gelangen, niemals aber zu einer grundsätzlichen Klärung. Es wird diesen Versuchen stets die unlösbare Halbheit anhaften, daß sie aus der in der Erfahrung bereits als trügerisch erkannten privaten Freiheitssphäre für das Individuum durch eine Extrapolation auch die gleichen Grundgesetze auf die öffentliche Sphäre des Rundfunks übertragen wollen. Es kann sich im Rahmen dieser Arbeit nicht um eine Untersuchung des Wertes oder Unwertes der liberalen Grundrechte der französischen Verfassung handeln. Es ist lediglich festzuhalten, daß jeder Versuch einer rechtlichen Regelung der Rundfunkprogrammarbeit von jenen Grundrechten der freien Meinungsäußerung und ihrer dort selbst gegebenen einzigen Einschränkung (Verletzung des gleichen Rechtes bei anderen) her nur zu völlig unfruchtbaren Kompromissen zwingt, die den Rundfunk in seiner Programmarbeit zur absoluten Neutralität und damit zur praktischen Passivität im kulturellen Leben der Nation führt.

Die Neutralität der Rundfunkprogrammarbeit entspricht zwar der typischen Staatsauffassung des Liberalismus, ist aber mit dem Wesen und der kulturellen Mission des Rundfunks unvereinbar.

Auch Cazals[33]) wendet sich gegen diese Neutralität und meint, daß nichts so wirklichkeitsfern sei wie gerade dieser Begriff[34]). Er anerkennt weitgehend die kulturelle Aufgabe des Rundfunks, sieht aber auch die Schwierigkeiten, die eine absolute Neutralität dieser

32) vgl. Guiraud, S. 87.

33) S. 47ff.

34) Vgl. S. 48: „*celle-ci dépend essentiellement de l'état d'esprit des personnes qui sont chargées de la pratiquer, et malgré leur bonne foi et leur loyauté il est à peu près impossible que dans la pratique elles ne laissent pas deviner leurs idées personnelles. Or, même dans les matières auxquelles se limiterait une radiodiffusion neutre, il y a peu de sujets à propos desquels une attitude donnée ne soit pas susceptible de froisser chez l'auditeur des convictions éminemment respectables.*"

Aufgabe entgegenstellen: das Programm würde vor lauter Vorsicht und Neutralität verschwommen und flach, es könnte keine kulturelle Aktivität mehr entfalten.

Ebenso hat der Grundsatz der „*neutralité par compensation*", wie ihn Belgien und Holland anwenden[35]), und der jede Richtung zu Worte kommen läßt, versagt. Der von Cazals[36]) vertretene Grundsatz der „*Impartialité*" wird, da er, wie er selbst hinzufügt, dem der „*Neutralité par compensation*" nahe verwandt ist, mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. In der Tat weist auch der Verfasser selbst vorsichtigerweise darauf hin, daß es wohl mehr darauf ankäme, daß „*cette faculté soit assurée légalement pour que la liberté d'expression la plus grande puisse être considérée comme atteinte, même si en fait l'équilibre absolu des tendances n'est pas réalisé*"[37]).

Auch diese scheinbare Lösung ist nur eine Gedankenkonstruktion, die in der Praxis ebensowenig den verfassungsmäßigen Grundrechten der freien Meinungsäußerung gerecht werden kann wie die anderen; ihre Nachteile sind allenfalls nicht so offensichtlich wie die der Neutralität. Es ist aber bezeichnend, daß der Verfasser in seiner eigenen Erklärung dieses Grundsatzes ausgeht von der Erwägung

„*dans l'impossibilité de réaliser la neutralité absolue . . .*"

Er kennzeichnet damit deutlich den Ausgangspunkt seiner Überlegungen. Das wünschenswerte Ideal wäre auch für ihn die absolute Neutralität, und nur die Rücksicht auf die Praxis des Instruments, dessen kulturelle Aufgabe er stark betont, läßt ihn den Versuch unternehmen, die gedanklichen Konstruktionen der Grundrechte der Verfassung mit den realen Notwendigkeiten des Lebens in Einklang zu bringen. Dieser Versuch muß scheitern, denn

> die liberalen Grundrechte der französischen Verfassung sind im Grunde ihres Wesens asozial, sie hemmen die Entwicklung jedes organischen Sozialismus. Der Rundfunk ist in seinem tiefsten Wesen sozial; er geht aus von dem Begriff der Gemeinschaft und kann niemals organisch geregelt werden, solange ihn wesensfremde Prinzipien beherrschen.

Cazals kommt daher praktisch notgedrungen zu einem Regelungsversuch, der mit liberalen Grundrechten unvereinbar ist: der

35) vgl. Cazals, S. 50. 36) S. 49. 37) S. 51.

Kontrolle. Hierin liegt die unausgesprochene Kapitulation des Liberalismus; jede Kontrolle und Zensur bedeutet das Eingeständnis der Unzulänglichkeit liberalistischer Gedankenkonstruktionen. Und damit ist das Urteil über den fast zum Schlagwort gewordenen Begriff der „*liberté contrôlée*" gesprochen, jenen Versuch, durch den man das private Recht der freien Meinungsäußerung auch in der Programmarbeit des Rundfunks „grundsätzlich" wahren, es in der Praxis aber der Kontrolle des Staates unterwerfen will. Man erkennt nicht, oder scheut sich zuzugeben, daß dieses „Grundrecht" damit illusorisch wird, wenn die durch den Staat geübte Kontrolle nicht eine Farce sein soll. Bei der weittragenden Bedeutung dieser Frage gerade in der Programmarbeit des Rundfunks, die mehr und mehr das Volk in allen seinen Ständen und Schichten erfaßt, wird die Größe der Entscheidung stets eindringlicher. Wenn bisher die durch den Liberalismus herbeigeführte Auflösung des völkischen Lebens in voneinander weitgehend unabhängige Bezirke den inneren Bruch mancher Regelungen noch nicht so kraß in Erscheinung treten ließ, weil die Auswirkungsebene begrenzt war und die Praxis in vielen Fällen selbst fehlerhafte gedankliche Konstruktionen ohne großes Aufsehen korrigierte, so wird diese „selbständige" Korrektur durch die Praxis infolge der Ausweitung der Wirkungsebene der Rundfunkprogrammarbeit verringert. Jeder Fehler in der Regelung der Programmarbeit des Rundfunks wird heute praktisch sofort der Gesamtheit der Hörerschaft, die einen Querschnitt durch die gesamte Nation darstellt, offenbar; die Programmarbeit des Rundfunks ist im weiten Sinne des Wortes „öffentlich", und dieser „öffentliche" Charakter wird auch im Urteil der Hörerschaft mehr und mehr zum leitenden Gesichtspunkt. Damit gewinnt gleichzeitig das Kontrollrecht des Staates an Bedeutung, denn es hat ja den Sinn, die öffentlichen Interessen geltend zu machen. Je stärker also diese öffentlichen Interessen in Erscheinung treten, um so stärker muß das Kontrollrecht des Staates werden. Der Schwerpunkt der Betrachtungen verlegt sich schon durch die Anwendungspraxis von der privaten „*liberté*" hin zur „*contrôle*" des Staates; sie wird sich schließlich kaum anders äußern, als wenn der Staat ein „*monopole*" ausübte.

Damit wird deutlich, daß die Versuche, die liberalen Grundrechte der französischen Verfassung auch für die Programmarbeit des Rundfunks aufrechtzuerhalten, sämtlich einem Trugschluß erliegen müssen. Es ist in der Eigenart dieses Instrumentes begründet, daß bei der Regelung seiner Arbeit liberale Grundsätze versagen, bzw. daß

dieses Instrument, solange es nach liberalen Grundsätzen arbeiten soll, nicht zur vollen Auswertung der in ihm ruhenden Möglichkeiten gebracht werden kann.

Bei der Entscheidung über die Programmarbeit des Rundfunks bleibt also nur die Wahl zwischen der Aktivierung der kulturellen Mission des Rundfunks unter Verzicht auf die liberalen Grundrechte, oder der Verkümmerung dieses einzigartigen Kulturinstrumentes, um der theoretischen Aufrechterhaltung einer Doktrin willen.

Für das staatliche Sendernetz in Frankreich ist, wie noch im einzelnen darzulegen sein wird, diese Entscheidung bereits zugunsten des Rundfunks gefallen.

2. Analogien

a) Theater

Die Ähnlichkeit zwischen Theater und Rundfunk ist evident. Sie kann allerdings nicht hergeleitet werden aus der Tatsache, daß häufig Theaterstücke durch den Rundfunk übertragen werden, wie Cazals[38]) es tut; denn diese Beweisführung würde allenfalls dartun, daß die technischen Möglichkeiten des Rundfunks ausreichen, um Theater- oder Musikdarbietungen zu „übertragen". Ohne den Wert solcher Übertragungen verkennen zu wollen, ist es doch eine Erfahrung, die jeder Hörer machen kann, daß die technischen Möglichkeiten des nur-akustischen Rundfunks den Theater- und Musikdarbietungen nicht voll gerecht werden. Es sei hier nur ein bezeichnendes Urteil aus den Kreisen der französischen Hörerschaft angeführt:

> „*Le Molière ne convient guère à la radiodiffusion. Homme de théâtre avant tout, peut-être le plus grand des hommes de théâtre, l'auteur du Médecin malgré lui donnait presque autant d'importance aux jeux de scène qu'au texte. Il faisait du „spectacle". Réduites strictement au texte par la radio ses comédies n'ont plus leur animation et se dénaturent*"[39]).

Der Rundfunk kann mit seiner Sendung das „Theater" nur teilweise übermitteln. Ohne im einzelnen den Wertanteil des visuellen Geschehens untersuchen zu wollen, muß jedoch festgehalten werden,

38) S. 25.
39) Strowki, in „Paris-Midi", zit. bei Cazals, S. 25.

daß die Kunst des Theaters eine eigenständige Einheit von Sprache und Handlung ist. Eine nurakustische Übertragung kann diese Einheit niemals wiedergeben. Denn auch die vollendetste akustische Registrierung des Geschehens auf der Bühne kann den visuellen Teil der Theaterdarbietung nicht erfassen; sie wird sich also auf Surrogate beschränken müssen.

Anders verhält es sich allerdings mit der Beurteilung des rundfunkeigenen Spiels, des „Hörspiels“. Wenn auch seine Entstehung auf das Theater zurückgeht und man sich zunächst bemühte, das Fehlen visueller Eindrücke durch akustische Kulissen zu ersetzen, so hat sich doch im Laufe der Zeit das Hörspiel zu einer eigenen Kunstart entwickelt. Es ist von einer „Ersatzkunst“ zu einer eigenständigen Ausdrucksart gewachsen. Der heutige Hörspielautor legt sein Stück nach gänzlich anderen Gesetzmäßigkeiten an als der Theaterdichter. Die Geräuschuntermalung, häufig durch Musik, wird nicht mehr als „Geräuschkulisse“ von außen her zugefügt, sondern ist wesentliches Ausdrucksmittel der künstlerischen Formung geworden. Dementsprechend hat das Hörspiel auch seine eigenständigen Gesetzmäßigkeiten und Formen entwickelt. Es ist eine rundfunkeigene Kunstart geworden, die mit gutem Recht einen vollwertigen Vergleich mit dem Theater zuläßt.

b) Schule

Es ist nur folgerichtig, wenn besonders in Frankreich die kulturelle Aufgabe des Rundfunks immer wieder mit Vergleichen zu „Bildungsinstituten“ belegt wird. Das Bürgertum ist in die öffentliche Sphäre des Absolutismus nicht hineingewachsen, sondern hat sie privatisiert. Dabei wird der Begriff Bildung nicht mehr in dem umfassenden Sinn des deutschen Klassizismus als eine allseitige Selbstgestaltung interpretiert, sondern in dem im Vergleich hierzu unfruchtbaren Sinne umfangreicher Wissensanhäufung. Nach dem so verstandenen Motto „Bildung macht frei“ wird das hohe Ziel kultureller Arbeit gesehen. Daher ist das Bestreben verständlich, die kulturelle Mission des Rundfunks durch Vergleiche mit anderen bestehenden Institutionen nachzuweisen, die diesem Ziele dienen.

Die Begriffe „*éducation*“ und „*enseignement*“ spielen bei diesen Nachweisen eine große Rolle. Es wäre hier fehl am Platze, Wert oder Unwert solcher Bestrebungen zu prüfen; es soll lediglich die

Art und Weise untersucht werden, in der in Frankreich die Arbeit des Rundfunks daraufhin geprüft worden ist.

Naturgemäß werden vor allem die Möglichkeiten hervorgehoben, durch Vorträge und Sendereihen aus dem Rundfunk eine Art „*Université populaire*" zu machen. Cazals[40]) zählt eine Reihe solcher Rundfunksendungen auf, die in ihrer Gesamtheit wie ein Stundenplan einer Abendschule wirken. Bezeichnenderweise wird hier die Programmgestaltung der früheren „Deutschen Welle" als vorbildlich hingestellt, die nach einem aufgeführten Verteilungsplan allein der Pädagogik 61% des Programms widmete. Erfaßt wird mit dieser Statistik auch der „Schulfunk" (in Frankreich „*radio-scolaire*"), den Cazals allerdings nicht für zweckmäßig hält. Entscheidend sind für ihn dabei psychologische Gründe: das Fehlen visueller Unterstützung beim Lernen erschwere dem Schüler seine Aufgabe. Der Rundfunk könne daher, ebenso wie die Schallplatte, niemals den Lehrer ersetzen; ihn zu unterstützen, seien beide allerdings außerordentlich geeignet.

Eine solche Wertschätzung ist gerade in Frankreich von großer Bedeutung. Wenn auch die erzieherischen Möglichkeiten im wesentlichen als Wissenserweiterung gesehen werden, so läßt diese Beurteilung doch den Rundfunk als ernst zu nehmendes Kulturinstrument erscheinen.

c) Presse

Am stärksten wird von Cazals die Analogie zur Presse herausgestellt. Er weist darauf hin[41]), daß sie im „*Journal parlé*" oder „*Radio-Journal*", dem Nachrichtendienst des Rundfunks mit den letzten Informationen aus Politik, Wirtschaft und Sport, unmittelbar zum Ausdruck komme. Dieser Nachrichtendienst werde nicht nur in den meisten Fällen von Journalisten geleitet, sondern arbeite auch nach der gleichen Methode wie die Tageszeitungen.

Als weiterer Vergleichspunkt dienen die Rundfunkreportagen, in denen der Reporter — sogar die Bezeichnung ist dem Zeitungsleben entnommen! — vor dem Mikrophon die Ereignisse schildert, die er sonst in der Zeitung beschreiben würde.

Schließlich wird auch noch auf das „Interview" verwiesen, das gleichfalls in den Programmdienst des Rundfunks aufgenommen

40) S. 15. 41) S. 26.

wurde, und das niemals seine Herkunft aus dem Zeitungsbetrieb wird leugnen können.

Darüber hinaus bestehen in Frankreich wirtschaftlich sehr enge Beziehungen zwischen Rundfunk und Presse, sei es, daß Zeitungen eigene Privatsender unterhalten, oder aber bekannte Journalisten und Verlagsdirektoren in leitenden Gremien an der Führung der Rundfunksender teilnehmen[42]).

Aus diesen Ähnlichkeiten zwischen Presse und Rundfunk ist eine weitere Stütze für die Anerkennung des Rundfunks als Kulturinstrument gewonnen.

Den festgestellten Ähnlichkeiten zwischen dem Rundfunk und den hier als Beispiel herangezogenen Institutionen stehen grundlegende Unterschiede gegenüber. So wenden sich Theater und Schule an einen bestimmten, räumlich und zahlenmäßig begrenzten Kreis, während der Rundfunk auf eine unbegrenzte Hörerzahl einwirkt. Außerdem sind die genannten Institutionen Theater, Schule, Presse selbst zahlenmäßig nicht begrenzt, während aus technischen Gründen die Zahl der Rundfunksender in jedem Lande sehr eng ist. Hier könnte freilich ein Ausbau des Ultrakurzwellenrundfunks es ermöglichen, eine vielfache Anzahl von Sendern zu schaffen, ohne die Trennfähigkeit beim Empfang ihrer Darbietungen zu beeinträchtigen; das würde völlig neue Ausgangsstellungen ergeben. Aber die geringe Reichweite dieser Sender würde den Vorteil der größeren Zahl kaum wettmachen können im Hinblick auf die Tatsache, daß die billigen Geräte, die selbstverständlich das größte Kontingent der im Gebrauch befindlichen Empfangsgeräte stellen, nur wenige starke Sender gut wiedergeben, so daß praktisch aus der schon begrenzten Zahl der Stationen wiederum nur ein Teil jedem Hörer wirklich zugänglich ist. Vergleiche mit deutschen Verhältnissen lassen sich seit der durch die Initiative der politischen Rundfunkführung, speziell der Reichsrundfunkkammer, herbeigeführten Schaffung und Verbreitung des preiswerten und leistungsfähigen VE 301 in Millionenauflage nicht mehr ziehen, da ein entsprechendes Gerät in Frankreich noch nicht existiert.

Als Ergebnis dieser Untersuchungen der Analogien zu Theater, Schule und Presse ist festzuhalten, daß die Ähnlichkeit der kulturellen

42) vgl. Guiraud, S. 89.

Aufgabe den Rundfunk als Kulturinstrument bestätigt; andererseits beweisen die grundlegenden Unterschiede in der Durchführung dieser kulturellen Aufgabe die Tatsache, daß der Rundfunk nicht lediglich ein Instrument zur Übermittlung fremder kultureller Arbeit, sondern ein Kulturinstrument eigener Art ist, durch das der Kreis der eigenständigen Kulturinstrumente erweitert wird.

3. Die Anerkennung als Kulturinstrument im Rechtsleben

Eine umfassende gesetzliche Regelung aller mit dem Rundfunk zusammenhängenden Fragen hätte notwendigerweise eine Klärung über die rechtliche Anerkennung des Rundfunks als Kulturinstrument mit sich gebracht. Ein solches Rundfunkgesetz besteht in Frankreich nicht.

Noch bevor die Tendenz zu einer gesetzlichen Totallösung sich in den verschiedenen gesetzlichen Teillösungen verdeutlichte, mußte die Rechtspraxis sich auf einzelnen Gebieten bereits mit der Frage der Anerkennung des Rundfunks als Kulturinstrument befassen.

Es erscheint daher angezeigt, zunächst zu untersuchen, wie die Rechtsprechung auf einzelnen wichtigen Gebieten diese Frage behandelt hat, um dann die Lösung durch die Gesetzesentwicklung geschlossen zu betrachten.

a) Behandlung von Teilfragen in der Rechtsprechung

a) Urheberrecht

Es kann sich hier nicht darum handeln, das Urheberrecht als Rechtsmaterie und seine Beziehungen zum Rundfunk zu untersuchen. Die Aufgabenstellung ist vielmehr rein rechtspolitischer Natur und geht dahin, festzustellen, wieweit bei der Behandlung und Lösung von Urheberrechtsfragen die Eigenschaft des französischen Rundfunks als Kulturinstrument wirksam wurde, bzw. wieweit die Anerkennung dieser Eigenschaft durch die Behandlung und Lösung urheberrechtlicher Probleme gedieh.

Anfänglich stellten die französischen Sender ihre Programme zusammen, ohne irgendwelche Urheberrechte zu beachten. Mit der steigenden Hörerzahl machte sich der den Autoren daraus erwachsende Nachteil immer mehr bemerkbar. Sie schlossen sich am 24. 11. 1926

zu der „*Union radiophonique des Sociétés d'Auteurs*" zusammen und gingen nunmehr geschlossen gegen die Direktoren der Sender vor[43]). Sie verlangten, daß der Rundfunk ebenso wie die übrigen Kulturinstitutionen zur Zahlung urheberrechtlicher Gebühren verpflichtet werde. In der Folge wurden dann in mehreren Fällen[44]) Direktoren von Sendern zur Leistung von Schadenersatz verurteilt.

Darin lag die Anerkennung des Rundfunks als eines Mittlers geistiger Güter und seine partielle Gleichstellung etwa mit Bühne, Schrifttum, Presse und Film, also eine materielle Gleichstellung mit anderen Kulturinstrumenten.

β) Antennenstreit

Der Antennenstreit hat die Frage, ob der Rundfunk als ein Kulturinstrument, seine Darbietungen also als Befriedigung eines „*besoin social*" (oder „*besoin national*"[45])) zu werten seien, in weitem Ausmaße zur Diskussion gestellt.

Diese Diskussion erhob sich um die zunächst sehr materielle Frage des Rechts auf Anbringung einer Antenne. Zimmerantennen anzubringen konnte dem Mieter nicht verwehrt werden, da sie ja in den von ihm gemieteten Räumen angebracht wurden und dieser Gebrauch der Räume durchaus der Vorschrift des Art. 1728 des *Code civil*[46]) entspricht.

Strittig wurde die Rechtslage jedoch, wenn der Mieter eine Hochantenne außerhalb der von ihm gemieteten Räume, z. B. auf dem Dache des Hauses, anbringen wollte. In Ermangelung einer allgemeingültigen, öffentlich-rechtlichen Lösung durch ein besonderes Rundfunkgesetz mußte der Hörer auf privatrechtlichem Wege sich selbst eine Lösung schaffen.

Man versuchte zunächst, diese Lösung aus dem Mietvertrag herbeizuführen. Die Mieter behaupteten, daß das Dach den „*accessoires de l'immeuble*" zuzurechnen sei, wie Hof, Flur, Treppen usw., die allen Mietern zum gemeinschaftlichen Gebrauche mitvermietet sind. Allerdings mußten sie sich entgegenhalten lassen, daß noch

---

43) vgl. Bollecker, S. 60ff.

44) Bollecker, a. a. O.

45) s. o. S. 16.

46) „*D'user de la chose louée en bon père de famille, et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail ou suivant celle présumée d'après les circonstances.*"

niemals bei der Aufzählung der den Mietern zum gemeinschaftlichen Gebrauch überlassenen Räume das Dach mit aufgeführt worden sei. Dieser Grundsatz, daß man das Dach den „*accessoires d'usage commun*" zuzählen müsse, wird besonders von Chklaver und Lapradelle[47]) vertreten. Einen anderen Standpunkt nimmt die Rechtsprechung des „*Tribunal civil de la Seine*" ein, das z. B. in seiner Entscheidung vom 15. 2. 1928[48]) mit aller Entschiedenheit erklärt, das Dach sei nicht mitgemietet.

Die Auslegung des Mietvertrages führte also zu keinen allgemeingültigen Ergebnissen. Es ist auch nicht notwendig, auf die Untersuchungen und Stellungnahmen einzugehen, die im Antennenstreit gegen die Hochantenne wegen der erhöhten Gefahrenquellen (Blitzgefahr) oder der Erschwerung von Reparaturarbeiten auf dem Dache oder aus ästhetischen Gründen (Drahtgewirr auf den Dächern) argumentierten. Wichtig ist aber der Vergleich zu anderen Einrichtungen, die vielfach als *Services Publics* organisiert sind:

Gas, Wasser, Elektrizität, Telephon.

Das Recht des Mieters auf Installation dieser als „*besoins sociaux*" anerkannten Einrichtungen wurde ausdrücklich festgestellt durch das Gesetz vom 29. 6. 1929, dessen Art. 14 bestimmt, daß

> „*le bailleur ne peut s'opposer aux installations qui ne peuvent diminuer la valeur des lieux loués, telles que celles de l'électricité, du téléphone, du gaz, de l'eau, que le locataire réalise lui-même à ses frais*".

Chklaver und Lapradelle kommen zu der Feststellung, daß das Recht des Mieters auf die Antenne ebenso anerkannt werden müsse, wie das auf Anlage eines Telephons mit den dazu notwendigen Drahtinstallationen als ein „*moyen normal d'exercer un usage admis*"[49]).

Darüber hinaus machen aber die Verfasser auf Gründe aufmerksam, die außerhalb des Mietvertrages liegen: die soziale und kulturpolitische Bedeutung des Rundfunks.

> „*Moyen d'éducation scientifique et artistique, la radiophonie est aussi un prodigieux instrument de propagande*"[50]).

---

47) „*Les droits des propriétaires et des locataires en matière de pose d'antennes*", R.J.I.R., 1926, S. 176ff.

48) R.J.I.R., 1928, S. 204.

49) a. a. O., S. 188.

50) a. a. O.

In dem am Schlusse ihrer Ausführungen angefügten „*Projet de Résolution*" fordern die Verfasser, daß das Recht des Mieters auf Installation einer Empfangsanlage nicht zu betrachten sei „*comme un luxe, mais comme essentiel à la participation de tout citoyen à la vie publique*"[51]).

Hier ist die Betrachtung des Antennenstreites von der privatrechtlichen Ebene entfernt und eindeutig das Ziel gewiesen: Erhebung in die öffentlich-rechtliche Interessensphäre aus politischen Gründen.

Es erübrigt sich in diesem Zusammenhang, die weitere Entwicklung des Antennenstreites im einzelnen zu verfolgen; sie ist in der Praxis nahe verwandt mit der ähnlichen Entwicklung in Deutschland. Festzuhalten ist lediglich die Tatsache, daß aus dem Privatrecht eine Lösung nicht gefunden wurde. Während der Staat den Rundfunk auch in dieser wichtigen juristischen Einzelfrage vernachlässigte, hat der Hörer auf dem Umweg über die Zivilgerichte nach einer lange Zeit schwankenden Rechtsprechung eine im Laufe der Jahre immer wachsende Zahl positiver Entscheidungen in solchen Rechtsstreiten herbeigeführt. Die Gerichte haben nicht aus privatrechtlichen Gründen das Recht auf die Antenne schließlich bejaht, sondern in Anerkennung des Rundfunks als eines „*besoin social*". Darin liegt der Wert für die vorliegende Abhandlung:

> die Anerkennung des Rundfunks als eines Kulturinstrumentes (denn das ist hier deutlich der Inhalt des „*besoin social*") drückt sich konkludent in den positiven Entscheidungen auch dieser privatrechtlichen Streitfragen aus; damit hat das Volk schon lange vor einer entsprechenden gesetzlichen Regelung sich den Rundfunk als Volksfunk erobert.

γ) Störschutz

Auch hier wird von einer technischen Frage her die Bedeutung des Rundfunks als Kulturinstrument aufgeworfen. Es handelt sich, da im Zusammenhang mit der Aufgabenstellung dieser Arbeit die Störungen, soweit sie von den Sendern selbst herrühren, und die atmosphärischen Störungen bei der Betrachtung ausscheiden, vorwiegend um Störungen durch Dritte, um die „*parasites industriels*".

51) a. a. O., S. 189.

Der französische Hörer steht — wie der deutsche — in keinem Vertragsverhältnis zur Sendegesellschaft. Er kann also von ihr Sendungen nicht verlangen; mithin auch keine „störfreien" Sendungen. Im Störfalle kann er sich nur gegen den Störer selbst wenden.

Mangels einer öffentlich-rechtlichen Regelung durch ein umfassendes Rundfunkgesetz ist er auch hier angewiesen auf die Hilfe des Privatrechts, insbesondere auf den gesetzlichen Schutz des ungestörten Besitzes[52]).

In den Fällen der Rundfunkstörung ist für die rechtliche Beurteilung der nachbarlichen Beziehungen von entscheidender Bedeutung der Wert, den man dem Rundfunkempfang zumißt. Die „störenden" Wellen (meist Ausstrahlungen elektrischer Geräte) können erst dann als „störend" bezeichnet werden, wenn man dem Empfang der Rundfunkwellen eine höhere Bedeutung zuerkennt. Und zwar allgemein, nicht nur in einem einzelnen Falle. Erst dann wird es gerechtfertigt sein, dem „Störer" die z. T. recht kostspielige Abschirmung seiner störenden Geräte aufzuerlegen. Das bedeutet, daß auch hier wiederum der Rundfunk erst als ein im Interesse der Allgemeinheit Schutz verdienendes „*besoin social*" anerkannt sein muß, bevor diese Streitfragen zugunsten des Hörers entschieden werden.

Darauf deutet die Entscheidung des „*Tribunal de Versailles*" vom 7. 2. 1933 hin: „*Contrairement à son opinion, sa faute consiste à persister à user de son moteur en ne tenant pas compte des conditions habituelles de la vie de son époque et à imposer ainsi un trouble exceptionnel à ses voisins*"[53]).

Zwar bezeichnet dieses Urteil die kulturpolitische Bedeutung des Rundfunks noch nicht direkt, sondern rechnet ihn nur allgemein den „*conditions habituelles de la vie*" unserer Epoche zu. Hier ist aber anzuknüpfen an die Betrachtungen über den Begriff „*besoins factices*"[54]) und darauf hinzuweisen, daß mit der Zurechnung zu ihnen der Rundfunk, bzw. seine Darbietungen und ihr Empfang, schlechthin als ein Wert für die Allgemeinheit anerkannt werden.

Erst auf diesem Wege vorbehaltloser Anerkennung der Allgemeinbedeutung des Rundfunks sind auch alle Spezialfragen dieses privat-

52) Code Civil, art. 1382—1384.
53) vgl. Bollecker, S. 215.
54) s. o., S. 11ff.

rechtlich so strittigen Gebietes zugunsten des Hörers entschieden. Nur so wurden die Untersuchungen über Ortsüblichkeit, *„usage normal"* usw. der völligen Relativität des einzelnen Falles entzogen und einem allgemeingültigeren Wertmaßstab unterworfen.

Eine Einzeluntersuchung der Entwicklung dieses Fragengebietes erübrigt sich gleichfalls, da auch in diesem Falle die Entwicklung in Frankreich der deutschen sehr ähnlich ist und die steigende Wertschätzung des Rundfunks, insbesondere die Anerkennung seiner kulturellen und sozialen Bedeutung zu hörerfreundlichen Entscheidungen in Störfragen führte.

δ) Rundfunk-Reklame

Bei der Behandlung der Frage der Rundfunkreklame, also der „Werbesendungen", steht die Beurteilung des Rundfunks als Kulturinstrument und damit seine wesentliche Aufgabe unmittelbar zur Diskussion.

Vorweg ist darauf hinzuweisen, daß Rundfunkgebühren in Frankreich erst im Jahre 1933 eingeführt worden sind[55]). Der Aufbau des staatlichen wie des privaten Rundfunks in Frankreich ist also ohne geldliche Gegenleistung der Hörerschaft in Form von Rundfunkgebühren erfolgt. Die Staatssender wurden aus dem Budget des Postministeriums finanziert, die Privatsender waren im wesentlichen auf die Einnahmen angewiesen, die ihnen durch die Reklamesendungen zuflossen.

Danach war der Betrieb der Sender nach privatwirtschaftlichen und -kapitalistischen Gesichtspunkten notwendig; die Parallele zum amerikanischen Rundfunk ist offensichtlich[56]). Der Grundcharakter der Sendungen war somit einseitig festgelegt und eine verantwortungsbewußte kulturpolitische Aufbauarbeit im Rundfunkprogramm kaum möglich.

Zwar kann man bei der Unentgeltlichkeit der Rundfunkdarbietungen für die Hörerschaft dieser Seite gerechterweise an sich kaum auch nur einen „moralischen" Anspruch auf eine Veränderung der Programmarbeit zugestehen; trotzdem ist aber hervorzuheben, daß, wenn im Laufe der Zeit die Hörerschaft das übliche System der

55) s. u., S. 51.
56) vgl. dazu Springer, S. 15ff.

Werbesendungen immer entschiedener ablehnte[57]), die Forderungen auf „würdige" Sendungen einzig und allein aus dem steigenden Verständnis für die kulturelle Mission des Rundfunks zu erklären sind.

Über die Wertschätzung der Programmarbeit des Rundfunks aus kulturellen Gründen hinaus macht sich ein wachsendes Verständnis bemerkbar für die kultur- und allgemeinpolitische Bedeutung des Rundfunks[58]). Der Einfluß auf dieses Propagandainstrument wird als Einflußnahme auf einen beachtlichen Teil der Kulturpolitik erkannt.

> Denn mit einem (eigenen oder willfährigen) Sender nimmt man mindestens ebensoviel Einfluß auf die Führung des Kulturlebens der Nation, wie mit einem eigenen Theater, Verlag oder einer eigenen Zeitung.

Der Vergleich mit der Presse insbesondere erhellt für französische Verhältnisse schlaglichtartig die Bedeutung dieser Zusammenhänge. Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, daß die französische Presse in jedem Falle ganz bestimmten, und in den meisten Fällen obendrein auch genau bekannten politischen Kräften verpflichtet ist. Eine Zeitung ist nicht so sehr von ihrem Abonnentenkreis, als vielmehr von dem Kreis ihrer Inserenten abhängig. Das Wort, daß man aus dem Inseratenteil einer Zeitung den sichersten Rückschluß auf die hinter ihr stehenden Interessen ziehen könne („An den Inserenten erkennt man die Interessenten"), kann in seiner ganzen Tragweite auf den Rundfunk und seine Reklamesendungen angewendet werden. Denn wo die Einnahmen aus den Reklamesendungen für die Rundfunksender eine wirtschaftliche Existenzfrage allerersten Ranges darstellen, sind diese Sender praktisch den Kreisen ausgeliefert, die bei ihnen „inserieren". Diese Abhängigkeit wird

stets politische Folgen

haben. Es liegt nichts näher, als daß — entsprechend der Gewohnheit im Zeitungsleben — diejenigen, die den Sender praktisch finanzieren, die Vertretung ihrer Interessen auch im übrigen Teil des Programms verlangen.

57) vgl. Cazals, S. 59; von Lindern, S. 108, 112.
58) s. o., S. 31f.

Und damit erweist sich die Bedeutung des Rundfunks als eines öffentlichen Instrumentes mit politischer Wirkungskraft.

Vor diesen Überlegungen verlieren alle übrigen Betrachtungen der Reklamesendungen des Rundfunks — besonders die vorwiegend ästhetischer Natur — an Beachtung. Außerdem ist die notwendige Folgerung, nämlich daß man den Sendern Einnahmen erschließen muß, die aus solchen wirtschaftlichen Interessenbindungen an private Machtgruppen befreien, praktisch zugleich die Grundlage für die Lösung aller anderen Teilfragen: sobald das Rundfunkprogramm nicht mehr mit Rücksicht auf „besondere Wünsche und Interessen", sondern nach kulturpolitischen Zielen eingerichtet wird, ist damit eine völlig andere Grundlage auch für die künstlerischen Anforderungen gegeben.

Auch die Betrachtung der Fragen der Rundfunkreklame führt also zu dem Schluß, daß eine zentrale Bewertung des Rundfunks als öffentliches Kulturinstrument allein geeignet ist, eine organische Lösung für sämtliche Teilfragen herbeizuführen.

ε) Rundfunk-Gebühren

Wenn man, wie oben dargelegt wurde, die Finanzierung der Rundfunksender durch die Einnahmen aus Reklamesendungen ablehnt, so erscheint die Erhebung von Rundfunkgebühren, also eine Finanzierung durch die Hörerschaft selbst, als die beste Lösung.

Daß man erst im Jahre 1933 zu dieser Lösung gegriffen hat, lag an dem Widerstand des Parlaments; die Kammer wollte die Entwicklung des Rundfunks zum Staatsmonopol verhindern. Sie sah mit Recht in der Einrichtung von Rundfunkgebühren einen wichtigen Schritt auf diesem Wege; hatte doch der *Ministre du commerce* in der Kammersitzung vom 24. 3. 1926 die Regierungsvorlage auf Einführung von Rundfunkgebühren mit dem Hinweis begründet:

> „*Si nous voulons le progrès en radiophonie, le développement du monopole d'Etat, imposons cette faible contribution*"[59]).

Die gleiche Bedeutung schreiben den Rundfunkgebühren auch Cazals[60]) und von Lindern[61]) zu, die beide hervorheben, daß die

59) Doc. parl. Chambre 24. 3. 1926, Journal Official, S. 1462.
60) S. 61.
61) S. 106.

Gebührenpflicht den Charakter des Rundfunks als *Service Public* endgültig bestätigen würde.

Die Einführung der Rundfunkgebühren im Jahre 1933[62]) hat damit für den französischen Rundfunk eine ungleich höhere Bedeutung als die entsprechende Regelung in Deutschland. Denn während die Einführung von Rundfunkgebühren in Deutschland die Voraussetzung für den Beginn der Rundfunkarbeit überhaupt war, ist sie in Frankreich ein bedeutsamer Schritt auf dem Wege zur Anerkennung des Rundfunks als Kulturinstrument.

Als Ergebnis der Untersuchung dieser wichtigen Teilfragen aus der Rundfunkrechtspraxis ist festzuhalten, daß der Rundfunk sich als eigenständiges Kulturinstrument einer öffentlich-rechtlichen Totalerfassung würdig erwiesen und sich auch bereits in der Rechtspraxis diese Anerkennung erkämpft hat.

b) Gesetzesentwicklung

Es wurde bereits dargelegt[63]), daß im Jahre 1923 der französische Rundfunk seine erste rechtliche Regelung erfuhr. Durch Art. 85 des Finanzgesetzes vom 30. 6. 1923 wurde der Rundfunk dem Telegraphengesetz von 1851 und damit technisch dem staatlichen Monopol eingegliedert. Alle späteren Rundfunkgesetze gehen auf diesen Art. 85 des Finanzgesetzes vom 30. 6. 1923 als Grundlage zurück.

In Ausführung dieser Bestimmung erging das

Décret vom 24. 11. 1923,

das die Verleihung des Senderechts an Privatsender vorsah. Für die Untersuchung, inwieweit die französische Gesetzgebung den Rundfunk als Kulturinstrument bestätigt hat, scheidet es aus dem Rahmen der Betrachtung aus, denn damals stand die Technik noch eindeutig im Vordergrund der Wertungen, und auf die Programmarbeit nimmt das Gesetz lediglich Bezug mit dem allgemeinen Hinweis, daß keinesfalls:

> „*leur utilisation compromet l'ordre et la sûreté publics ou la défense nationale ou apporte des troubles à la correspondance radio-électrique*“[64]).

62) s. u., S. 51.
63) s. o., S. 17f.
64) Art. 22 des *Décret* vom 24. 11. 1923.

Außerdem ist das Staatsinteresse an diesem neuen Instrument durch das in Art. 16 der Postverwaltung übertragene Kontrollrecht gewahrt.

Die Unsicherheit, der der *Concessionaire* durch die zeitlich nicht festgelegten und jederzeit widerrufbaren *autorisations* ausgesetzt war, läßt darauf schließen, daß der Staat dieses Instrument der Privatinitiative nicht auf lange Sicht überlassen will. Er vermeidet dadurch, daß sich im Laufe der Zeit ein privates „*monopole de fait*" herausbildet, verhindert aber auch zugleich, daß die mögliche kulturelle Kraftbildung wirksame Ausmaße erreicht. Denn bei der dauernden Gefahr des Widerrufes der *Concession* ist die Errichtung und der Betrieb von Sendern privatwirtschaftlich gesehen eine Spekulation; eine eigene und in sich gefestigte kulturpolitische Linie kann sich dabei nicht entwickeln.

Von höchster Wichtigkeit ist die Vorschrift des Art. 8. Die Entscheidung über die Erteilung der Sendeerlaubnis wird hiernach dem Unterstaatssekretär des Postministeriums übertragen „*après avis d'une commission interministérielle instituée par le sous-secrétaire d'Etat des Postes et des Télégraphes*". Durch die *arrêtés* vom 12. und 16. 12. 1923 wurde die Zusammensetzung dieser *Commission interministérielle* festgelegt.

Diese erste Zusammensetzung der Kommission, die den Unterstaatssekretär bei seiner Entscheidung über die Erteilung der Sendeerlaubnis an Privatpersonen beraten soll, zeigt einen für die damalige Zeit erstaunlich weiten Interessenkreis für die Rundfunkaufgaben innerhalb der Regierung[65]).

Praktisch reicht aber die Bedeutung der Kommission weit über die beratende Stellung bei Einzelentscheidungen hinaus: ihre Arbeiten sollten die Grundlage für ein umfassendes „*Statut*" bilden. In der ersten Note, die die Kommission fertigte, werden die Grundzüge einer Rundfunkorganisation umrissen, die der Doppelaufgabe gerecht werden sollte, „*répondre à des besoins à la fois nationaux et régionaux*"[66]).

Für die Programmarbeit der Sender wird jeweils ein „*Comité de rédaction*" vorgesehen, dessen Direktiven obligatorisch sein sollen;

65) Art. 1 des *arrêté* vom 12. 12. 1923 in der Fassung des *arrêté* vom 26. 12. 1923.

66) vgl. Cazals, S. 124ff.

die Zusammensetzung dieses *Comité* wird angedeutet[67]). Alle einzelnen *Comités de rédaction* sollten der Gesamtkontrolle eines „*organisme de coordination*" mit Sitz in Paris unterstehen, der sich zusammensetzte aus „*personnes qualifiées et des représentants des Ministères interessés et notamment des Affaires Etrangères, de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts et de l'Intérieur*".

Allerdings blieben diese Anregungen, in denen bereits deutlich die Wertschätzung der kulturellen Aufgabe des Rundfunks dokumentiert ist, ohne positive Ergebnisse. Die Postverwaltung wurde zwar laufend von den Arbeiten der Kommission unterrichtet, verhielt sich aber passiv. Es hatte den Anschein, als wolle der Staat den Rundfunk zunächst der Privatinitiative überlassen und sich mit dem Monopolrecht auf dem Papier begnügen.

Die Privatwirtschaft benutzte diese Epoche und entfaltete volle Aktivität. Unter völligem Übergehen der Tatsache, daß das staatliche Rundfunkmonopol gesetzlich festgelegt war, und selbst gegen ausdrückliche Verbote der Regierung[68]) wurden Sender erbaut und in Betrieb genommen. Die Planlosigkeit dieses Vorgehens zeitigte eine Rundfunkanarchie. Lediglich dem Umstand, daß bei dem damaligen Stand der Technik die Reichweite der Sender im Vergleich zu heute als noch sehr begrenzt angesprochen werden muß, ist es zuzuschreiben, daß die völlig ungeregelte Benutzung des verhältnismäßig engen Gebietes der Rundfunkwellen nicht sofort ein allgemeines Chaos entfesselte.

Mit der Verbesserung der Rundfunktechnik und der damit erreichten Erhöhung der Reichweite der Sender sowohl wie der Empfindlichkeit der Empfangsgeräte machte sich aber die Unhaltbarkeit der Zustände immer stärker bemerkbar. Der Vergleich mit nordamerikanischen Rundfunkverhältnissen aus dem gleichen Zeitabschnitt drängt sich auf, und damit zugleich die Erwägung, daß in Rundfunkfragen liberal-demokratische Grundsätze versagen müssen.

In der Erkenntnis der Notwendigkeit einer Lösung dieser dringenden Fragen, machte sich die Regierung die Grundgedanken aus den Anregungen der *Commission interministérielle* zu eigen und beschritt den Weg zu einer „*organisation nationale*" des französischen Rundfunks. In den Budgets 1925 und 1926 erhielt sie vom Parlament

67) Ders., S. 125: „*pourrait être composé de personnalités marquantes du monde artistique, littéraire etc.*"

68) Ders., S. 127; von Lindern, S. 121, Anm. 3.

Kredite für den Aufbau eines staatlichen Sendernetzes, mit denen die Sender Lyon, Marseille, Bordeaux und Toulouse errichtet wurden[69]).

Damit beginnt die Auseinandersetzung des offiziell vertretenen liberal-demokratischen Prinzips mit der Realpolitik in Rundfunkangelegenheiten, deren autoritäre Tendenz im Laufe der Jahre immer deutlicher hervortritt.

Der Staat wird zunächst selbst Rundfunkunternehmer, gleichsam als Konkurrent der Privatinitiative. Aber in seinem Wirksamwerden liegt bereits beschlossen die Entwicklung zu dem Anspruch auf die Totalität der Rundfunkführung. Dieses Prinzip wird sich klar erweisen in der Praxis nach 1928. Es zeigt sich, daß selbst im klassischen Lande des Liberalismus der Staat an diesem Instrument nicht vorübergehen und in seiner gewohnten kulturellen Passivität verharren kann; es zwingt ihn zur Aktivität.

Und damit wird zwangsläufig die große geistige Auseinandersetzung mit den liberalen Prinzipien überhaupt heraufgeführt. Der Staat ändert seine Haltung gegenüber der Kulturpolitik scheinbar nur auf einem Gebiete. Aber dieses Gebiet ist total, es erfaßt das geistige Leben der Nation insgesamt und treibt zu weiteren Konsequenzen. Der Rundfunk erweist sich als das Kraftfeld des autoritären Staatsprinzips.

Diese Betrachtungen zeigen, daß der Aufbau des staatlichen Sendernetzes nicht wie der der Privatsender unter wirtschaftlichen und kapitalistischen Gesichtspunkten bewertet werden darf. (Die Sender bedeuteten eine zusätzliche Belastung des Budgets.) Vielmehr manifestiert sich im Staatsrundfunk die kulturpolitische Aktivierung der Staatsführung. Diese Tatsache verdient mit aller Entschiedenheit hervorgehoben zu werden, auch wenn der praktische Sendebetrieb der Staatssender von einer eigenen Aktivität der Staatsführung in kulturellen Fragen noch kein Zeugnis ablegte. Diese eigene kulturelle Aktivität ergab sich dann zwangsläufig aus dem politischen Schritt, dieses Kulturinstrument dem Machtbereich des Staates zu sichern.

Es erschien ratsam und zweckdienlich, daß zunächst einmal die konkreten technischen Voraussetzungen geschaffen, d. h. daß Staatssender überhaupt gebaut und betrieben wurden. Die Durchführung dieser Aufgabe berührte vorwiegend das Aufgabengebiet des Postministeriums; die staatliche Initiative in Rundfunkfragen, speziell

69) vgl. Cazals, S. 129, 130, Anm. 2.

der Bau von Staatssendern, wurde daher diesem Ministerium übertragen.

Die notwendigen umfangreichen Kapitalinvestierungen zum Aufbau und Betrieb eines wirksamen Sendernetzes waren für den Staat allein nicht tragbar; er konnte daher, wollte er im Vergleich zu den Nachbarländern den französischen Rundfunk nicht um Jahre wichtiger Entwicklung zurückwerfen, auf die Privatinitiative noch nicht verzichten. Um dem französischen Rundfunk die, wie oben dargelegt wurde, dringend notwendige gesetzliche Regelung zu geben und ihm gleichzeitig eine stetige Entwicklung zu sichern, wurde eine Notlösung geschaffen in dem

Kompromiß — *Décret* vom 28. 12. 1926

Die Vorarbeiten hatte die 1923 eingesetzte *Commission interministérielle* geleistet. In der Sitzung vom 9. 12. 1926, an der auch der damalige Postminister Bokanowski teilnahm, faßte der Präsident der Kommission, Herr Tirman, die erarbeiteten Stellungnahmen der Kommission wie folgt zusammen:

„*Ni monopole d'Etat ni monopole privé de droit ou de fait, mais régime de liberté contrôlée s'accordant avec les intérêts des services publics, les prérogatives de l'Etat dans le domaine intellectuel et financier, son prestige et sa sécurité.*

Nécessité pour les postes de radiodiffusion de satisfaire aux besoins nationaux ou régionaux; de posséder les qualités techniques leur permettant de répondre à ce but;

Susciter l'émulation par le jeu de la concurrence s'exerçant dans le sens d'une amélioration constante de la qualité des émissions.

Sanction comportant le rétrait de la concession au cas où les sociétés exploitantes laisseraient péricliter leur entreprise soit par incompétence, soit par inaction, soit par défaut d'adaptation aux progrès de la technique;

Exploitation des postes avec toutes les possibilités que peut offrir un régime de liberté contrôlée et au besoin avec la participation des agents de l'Etat;

Collaboration permanente entre les services publics et les entreprises concessionnaires en ce qui touche tant la récherche des progrès techniques que le choix de la matière à diffuser“[70]).

---

70) zit. bei Cazals, S. 126. Vgl. auch den Diskussionsbericht Tirmans, zit. a. a. O., S. 134.

Die Ausführungen Tirmans weisen deutlich auf die rechtspolitischen Gründe, die den Staat zu seiner Haltung gegenüber den Rundfunkfragen damals bewogen. Nachdem das Parlament den Vorschlag der Regierung, Rundfunkgebühren auch in Frankreich einzuführen, verworfen hatte[71]), willigte der Staat in ein Kompromiß ein, das ein staatliches und ein privates Sendernetz nebeneinander vorsah; freilich nicht ohne in aller Eindeutigkeit anzukündigen, daß nach einer Übergangsfrist von äußerstenfalls 5 Jahren der Staat sein Rundfunkmonopol selbst ausüben werde[72]). Die Rundfunkführung ist damit zugunsten des Staates entschieden. Man erwartete damals bereits für die nächste Zeit das angekündigte umfassende Rundfunkgesetz, das dann diese Übergangsfrist, während derer der Staat noch nicht auf die Tätigkeit der privaten Rundfunksender verzichten konnte, beendete.

Die Verlagerung des Schwerpunkts kommt auch in den Bestimmungen der Art. 17 und 18 zum Ausdruck, nach denen die Einkünfte aus den Reklamesendungen nicht mehr der Privatwirtschaft allein zufallen, sondern anteilig den Privatsendern und dem Staat, um hier einen Reservefond für den Auf- und Ausbau des staatlichen Sendernetzes zu bilden[73]).

Beachtung verdient ferner der Umstand, daß der Rundfunk im Gegensatz zu der bis dahin üblichen gesetzestechnischen Behandlung in dem *Décret* vom 28. 12. 1926 nicht unter dem Teil „*Postes radio-électriques d'émission*", sondern unter *Titre III:* „*Postes de radiodiffusion*" gesondert aufgeführt ist. Damit wird zum ersten Male die Eigenständigkeit des „Rundfunks" gegenüber dem „Funk" auch äußerlich festgestellt.

Der Art. 14 bildet die gesetzliche Grundlage für die Programmarbeit der staatlichen Sender. Während bisher die Programmarbeit als Funktion der „*émission*" erschien und als Unterordnung unter diesen technischen Begriff dem Staatsmonopol unterstand[74]), wird sie hier von dem rein technischen Teil der Rundfunkarbeit losgelöst und in Art. 14 als „*exécution des programmes*" verselbständigt. Damit

71) s. o., S. 36.

72) Art. 15 des *Décret* vom 28. 12. 1926.

73) Dieser Teil des *Décret* hat keine Gesetzeskraft erlangt; vgl. u., S. 48f.

74) vgl. Cazals, S. 183: „*Les émissions électriques et l'exécution des programmes considérée comme partie accessoire de l'émission, étaient gérées par l'Administration au même titre que l'ensemble des transmissions électriques.*"

wird die bisherige Betrachtung der Rundfunkarbeit als einer Einheit zunächst einmal aufgehoben und der eigentlichen Programmarbeit eine selbständige Stellung zuerkannt.

Diese Maßnahme ist von grundsätzlicher Bedeutung. Hier beginnt die Loslösung des Rundfunks von der Bewertung als „Nachrichtenmittel". Sobald aber die Programmarbeit nicht mehr als integrierender Bestandteil des technischen Sendevorganges angesehen wird, verlangt sie auch rechtlich eine gesonderte Behandlung. Zugleich entsteht damit aber die große Gefahr der Auflösung der Rundfunkarbeit in verschiedene mehr oder weniger autonome Einheiten: Programm und Technik sind die ersten; es folgt dann bald die Verselbständigung der Verwaltung, wie wir sie aus der Geschichte des deutschen Rundfunks kennen.

Dies ist die Stelle, an der der Rundfunk in das eigentlich kritische Stadium eintritt, wo zwar seine geistige Mission ihre Anerkennung als eigenständiges Aufgabengebiet findet, wo aber zugleich seine bisherige — wenn auch wesensfremde — Einheit zerschlagen und an ihre Stelle keine neue gesetzt wird.

Der französische Rundfunk ist durch die Trennung von Technik und Programmarbeit bei den Staatssendern zwar konkludent als Kulturinstrument nunmehr auch rechtlich anerkannt worden. Zu entscheiden wird aber sein, ob diese kulturelle Aufgabe des Rundfunks den privaten Kulturinteressen überlassen wird, oder ob der Staat für eine Regelung sorgt, die die öffentliche Aufgabe des Instruments in ihrer Durchführung sicherstellt. Er kann das, wenn er selbst nicht ausschließlich die Programmdurchführung übernimmt, nur, indem er sich die Programmführung sichert.

Die Einschätzung des Rundfunks als öffentliches Kulturinstrument ist also an den Maßnahmen ersichtlich, die der Staat trifft, um die Kulturarbeit vor dem Mikrophon seinem Einfluß zu sichern. Das wiederum bestimmt sich praktisch durch das Ausmaß der Beteiligung des Staates innerhalb der Organismen, die mit der „*création d'un service des programmes*" beauftragt werden.

Hier ist auch im letzten zu entscheiden, ob man diesen Organismen die Eigenschaft eines *Service Public* zuerkennen kann oder nicht; hier, und nicht auf technischem Gebiet, liegt die Entscheidung über die Eigenschaft des Rundfunks als *Service Public.* Denn wenn die Programmarbeit der Staatssender verwaltungsmäßig als *Service Public* organisiert ist, kann das notwendige technische Instrument nicht anders organisiert werden. Ist der Nachweis geführt, daß die

Programmarbeit der Staatssender in der Form eines *Service Public* durchgeführt wird, so ergibt sich auf Grund der eben erwähnten Abhängigkeit der Bewertung des Instruments von der Bewertung der Aufgabe, daß die Eigenschaft des Rundfunks als *Service Public* nicht auf der technischen Natur seines Instrumentes, sondern auf der geistigen Aufgabe beruht. Das kommende Rundfunkgesetz wird sich nach diesen Gesichtspunkten auszurichten haben und damit endgültig die Trennung des Rundfunks vom Funk vollziehen müssen.

Art. 14 des *Décret* vom 28. 12. 1926 bestimmt, daß

> „*la composition et la réalisation des programmes sont confiées à des groupements ou collectivités dotées de la personnalité civile*".

Grundsätzlich sind diese „*groupements*", die bei den einzelnen Staatssendern gebildet werden, wie in der offiziellen Antwort des Postministers auf die schriftliche Anfrage Nr. 5939 des Abgeordneten Evain festgestellt wird, „*des organismes privés*"[75]). Ihre verwaltungsmäßige Einordnung kann also nicht wegen ihrer Rechtsnatur, sondern nur wegen der Art ihrer Zusammensetzung als *Service Public* bezeichnet werden.

Die Zusammensetzung der „*groupements*" ist in den Grundzügen im Art. 14 festgelegt[76]). Über die staatliche Beteiligung an diesen „*groupements*" hinaus hat sich der Staat einen weiteren Einfluß dadurch gesichert, daß „*la composition de ces groupements et collectivités est soumise à l'agrément du ministre chargé des postes, des télégraphes et des téléphones et du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts*".

Diese gesetzlich festgelegte Einflußnahme des Staates auf die Bildung und Zusammensetzung der Programmvereinigungen ist die

---

75) Doc. parl. Chambre 25. 11. 1929, J. O., S. 3497f.

76) Art. 14 des *Décret* vom 28. 12. 1926:

1. *Les Services publics centraux et régionaux;*
2. *Les associations d'intérêt général ou d'extension nationale et les groupements corporatifs;*
3. *Les auteurs, compositeurs, professeurs, conférenciers, musiciens, artistes, et exécutants;*
4. *Les constructeurs et commerçants en matériel radioélectrique;*
5. *Les groupements d'amateurs et d'auditeurs;*
6. *Les représentants de la presse.*

praktische Handhabe geworden für eine weitgehende staatliche Einflußnahme auf das eigentliche Programm der Staatssender. Unter formeller Wahrung des Prinzips der „*liberté de la pensée*" sichert sich der Staat auf dem Verwaltungswege, und zwar nach dem Grundsatz der „*liberté contrôlée*", die geistige Führung seiner Sender.

Die Programmvereinigungen der Staatssender unterstehen den Vorschriften des Gesetzes vom 1. 7. 1901, das auf alle Vereinigungen Anwendung findet, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen.

Wenngleich auch hierdurch der auf nichtwirtschaftliche Ziele ausgerichtete Charakter der Vereinigungen unterstrichen wird, ist es doch notwendig, das Mißverhältnis zwischen Aufgabe und rechtlicher Einordnung dieser Vereinigungen festzustellen. Die Aufgabe ist ohne Zweifel öffentlicher Natur; die rechtliche Einordnung wird künstlich als „private" aufrechterhalten. Wenngleich diese Lösung taktischen Notwendigkeiten entspricht — das Parlament würde ein „*monopole de la pensée*", das sich auch in der äußeren organisatorischen Form manifestiert hätte, niemals zugelassen haben —, so ist doch bei einer kommenden organischen Rundfunkgesetzgebung eine endgültige und radikale Klärung dieses inneren Zwiespalts erforderlich. Denn gerade die kulturpolitische Aufgabe des Rundfunks verlangt, daß die von ihm geleistete geistige Führungsarbeit für die Nation aus der „öffentlichen Sphäre" heraus geleistet wird. Jede Konzession an den liberal-demokratischen Geist des parlamentarischen Systems bedeutet dabei Kraftverlust.

Die hier erhobene Forderung ist nicht so zu verstehen, daß die Programmarbeit der Staatssender etwa nur noch von Staatsbeamten geleitet und geleistet werden sollte. Entscheidend ist nicht allein die äußere Form, sondern der Geist, der sich die Form schafft. Selbst bei der gleichen Personenzusammensetzung der Programmvereinigungen würde das Arbeitsergebnis grundlegend anders werden, wenn man die Programmarbeit der Staatssender auch in der rechtlichen Erfassung als öffentliche Aufgabe dokumentierte. Jeder einzelne Mitarbeiter würde sich dann ganz als Treuhänder des Geistesgutes der Nation fühlen müssen und aus dieser veränderten Schau der Gesamtaufgabe die Einzelentscheidungen seiner speziellen Aufgaben herleiten.

Im folgenden sollen nun die Maßnahmen der Postverwaltung geprüft werden, die sie in Durchführung der Bestimmungen des *Décret* vom 28. 12. 1926 getroffen hat. Leitender Gesichtspunkt dieser Untersuchung ist die Frage, wieweit sie dabei die öffent-

lichen Interessen des Staates gewahrt hat, weil sich daran die Wertschätzung ermessen läßt, die die Aufgabe des Rundfunks als öffentliches Kulturinstrument erfahren hat.

Der Verwaltungsrat (*Conseil d'administration*) einer jeden Programmvereinigung bei den französischen Staatssendern umfaßt 18 Mitglieder. Ein Drittel davon sind Vertreter der „*administrations publiques*" (*services publics de l'Etat*), also direkte Staatsvertreter. In dem zweiten Drittel werden repräsentiert die „*collectivités locales, des associations d'intérêt général ou d'expansion nationale, des auteurs, compositeurs, professeurs etc*"; im restlichen Drittel sind vertreten „*des auditeurs, possesseurs d'appareils de réception déclarés, qui auront adhéré à l'association*"[77]). Die beiden letzten Drittel sind durch die Vorschrift des „*agrément du ministre . . .*"[78]) zumindest in der Personenauswahl dem staatlichen Einfluß gesichert; die Mehrheit der Vertretung der Staatsinteressen darf als gesichert gelten.

Die Generalversammlung (*Assemblée générale*) ist das „*organe souverain*"; in ihr sind vertreten:

> „*L'Etat, ainsi que les départements, les communes, les établissements publics et les corps constitués qui versent à l'association une subvention au moins égale à la cotisation minima fixée pour les groupements adhérents disposent ensemble de* 50% *du nombre total des voix*"[79]).

Außerdem sind die Mitglieder des Verwaltungsrates „*membres de droit*" der Generalversammlung, so daß die Vertreter der Staatsinteressen jeweils mindestens 6 Stimmen mehr als die Hälfte der Stimmen zählen[80]). Diese Mehrheit in der Generalversammlung hat übrigens noch als praktische Folge, daß die Vertreter der Staatsinteressen damit auch die erste Bestimmung der übrigen 12 Mitglieder des Verwaltungsrates wesentlich beeinflussen. Dadurch wird bei geschickter Ausnutzung dieser Wechselwirkung der reale Einfluß

77) vgl. von Lindern, S. 128; Cazals, S. 188ff.
78) s. o., S. 44.
79) Cazals, S. 195f.
80) Cazals, a. a. O., weist selbst auf die Ähnlichkeit mit der Organisation der früheren deutschen Rundfunkgesellschaften hin (51%), und äußert die Vermutung, daß die französische Lösung offenbar von der damals schon herrschenden deutschen Regelung beeinflußt worden sei.

der Staatsinteressen in den Organen, die die Programmarbeit der Sender bestimmen, noch erheblich größer, als es nach den papiernen Bestimmungen den Anschein hat.

Weiterhin wird der „*Chef du poste*" von der Postverwaltung ernannt. Er leitet die Programmarbeit im „*studio*" (Funkhaus) und hat das Recht, „*de couper toute communication qui lui paraît répréhensible*". Der Wert dieser rein materiellen Machtbefugnis, u. U. den Sendestrom zu sperren, darf nicht unterschätzt werden. Der technische Teil der Rundfunkarbeit untersteht uneingeschränkt der französischen Postverwaltung; sie macht von diesem ihrem Monopolrecht zuweilen in einer unvermuteten Art Gebrauch. Erinnert sei hier nur an die Ausführungen des früheren Postministers Mallarmé in einer Kammerdebatte[81]) über eine von ihm während seiner Amtszeit durchgeführte Erledigung eines strittigen Rundfunkfalles. Es handelte sich um den Antrag eines Pariser Privatsenders, seinen Sender nach außerhalb zu verlegen und das Funkhaus in Paris zu belassen. Der Minister erledigte diese Frage nicht „grundsätzlich" (es wäre ein Auslegungsstreit über bestimmte Vorschriften des Gesetzes vom 19. 3. 1928 nicht zu vermeiden gewesen), sondern praktisch: er verweigerte lediglich als „Postminister" die Bewilligung des notwendigen Kabels vom Funkhaus in der Stadt nach dem Sender vor den Toren von Paris. — Bei Berücksichtigung dieser Möglichkeiten des technischen Monopolrechtes und ihres Einsatzes auch in Rundfunkfragen erweist sich, daß innerhalb des Postministeriums die durch das *Décret* von 1926 aufgehobene frühere Einheit des Rundfunks praktisch wiederhergestellt werden kann. Durch die Verbindung des technischen Monopols mit dem bei dem „*Directeur du Service de la Radiodiffusion qui concentre entre ses mains à Paris la direction de tous les postes*"[82]) vereinten verwaltungsmäßigen Einfluß auf die geistige Führung der Sender — diesem Direktor unterstehen alle *Chefs du poste* — wird der französische Staatsrundfunk in seiner Gesamtheit, d. h. Technik und Programmarbeit, ein *Service Public* des Postministeriums. Denn nach den Darlegungen der Einflußnahme der Postverwaltung auf die Programmarbeit der Staatssender kann es keinem Zweifel mehr unterliegen, daß diese Programmarbeit entgegen dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 14 des *Décret* vom 28. 12. 1926 nicht auf privater Grundlage und in einer gewissen

81) Doc. parl. Chambre 4. 3. 1931; J. O., S. 1569.
82) Cazals, S. 198.

Ausgeglichenheit von staatlicher und privater Initiative, sondern weitaus überwiegend durch den Staat bestimmt wird. Das bedeutet, daß

> die Programmarbeit der französischen Staatssender praktisch bereits als *Service Public* organisiert ist.

Die liberale Demokratie ist hier mit ihren eigenen Waffen geschlagen. In ihrer farblosen Staatsauffassung bewertet sie die Legalität höher als die Legitimität. Die Form des staatlichen Tätigwerdens in der Frage des Staatsrundfunks ist nicht zu beanstanden; daß er dieser Form einen eigenen Inhalt gibt, widerspricht nicht den Gewohnheiten des parlamentarischen Systems.

Die Schlußfolgerungen aus den hier getroffenen Feststellungen sind dem Schlußkapitel der Arbeit vorbehalten.

Die Privatsender.

Im Gegensatz zu der eben dargelegten, genau durchkonstruierten Organisation des Staatsrundfunks, deren Grundzug auf positive Entwicklung eingestellt ist, ist der französische Privatrundfunk durch die gesetzlichen Vorschriften gehemmt und praktisch in der Entwicklung lahmgelegt.

Die Art. 13—21 des *Décret* vom 28. 12. 1926[83]) sahen die gesetzliche Regelung des Privatrundfunks vor. Gemäß Art. 15 konnte der Postminister „*autorisations*" für den Zeitraum bis äußerstenfalls zum 1. 1. 1933 erteilen; jedoch wurde im gleichen Artikel die Möglichkeit der Erteilung einer solchen *autorisation* auf den Zeitraum von zwölf Monaten nach Verkündung des *Décret* befristet. Letzter Termin war also der 29. 12. 1927. Da innerhalb dieser Frist nicht eine einzige *autorisation* erteilt worden ist, sind die Vorschriften des *Titre III* des *Décret* vom 28. 12. 1926 auf die Privatsender nicht anwendbar.

Gegen Ende des Jahres 1927 drohte damit dem französischen Rundfunk von neuem ein gefährlicher Rückschlag. Die Lage sei kurz geschildert durch die Ausführungen des damaligen Ministerpräsidenten Poincaré vor der Kammer:

---

83) mit Ausnahme des Art. 14, der die gesetzliche Grundlage für den Staatsrundfunk bildet.

„Quelle conséquence est apparue à l'administration des postes et télégraphes à la fin du mois de décembre 1927 ?
C'est la nécessité de révoquer la totalité des autorisations, et le directeur de l'exploitation, dans un sentiment d'ailleurs très compréhensible, très légitime même, a envoyé l'ordre de supprimer toutes ces installations.
Il a fallu que le Gouvernement intervînt auprès de l'administration pour lui dire: Vouz avez raison, en droit strict, mais comme le Gouvernement va saisir les Chambres d'une proposition de régime provisoire, attendez que le Parlement se soit prononcé. De sorte que demain, si vous ne votez rien, l'administration serait en droit de fermer tous les postes privés"[84]).

Obwohl die Regierung eindeutig den Weg zum Staatsrundfunk verfolgt, hält sie also doch den Zeitpunkt noch nicht für gekommen, um den Privatrundfunk bereits ganz auszuschalten. Ministerpräsident Poincaré setzt sich in den Kammerdebatten persönlich mit aller Kraft für eine Übergangslösung ein und erreicht mit den

Art. 62—65 des Finanzgesetzes vom 19. 3. 1928

das „Gnaden-Gesetz" für den französischen Privatrundfunk[85]).

Der Einleitungssatz („*Provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le régime de la radiodiffusion . . .*") bringt allerdings schon in der Fassung mit kaum noch zu steigernder Deutlichkeit den auf eine reine Übergangs- und nicht etwa auf eine Dauerlösung gerichteten Willen der Regierung zum Ausdruck. Der Schwerpunkt ist seit dem *Décret* vom 28. 12. 1926 zugunsten des Staatsrundfunks verlagert; das Instrument als solches wird immer mehr als öffentliches Kulturinstrument behandelt. Und wenn hier auch noch die private Initiative in Rundfunkangelegenheiten zugelassen wird, so wird die dazu notwendige „*autorisation*" schon nicht mehr durch das Postministerium, sondern durch ein „*décret rendu en conseil des ministres*"[86]) erteilt. Diese vom Ministerpräsidenten selbst vorgeschlagene Neuerung unterstreicht das Interesse, das der Staat den Rundfunkfragen entgegenbringt. Es werden auch nicht mehr, wie in der „*Commission interministérielle*", einzelne Ministerien ausgewählt, sondern alle Minister zusammen entscheiden im Ministerrat unter Führung des Ministerpräsidenten in jedem einzelnen Falle, ob

84) Doc. parl. Chambre 13. 3. 1928; J. O., S. 1426.
85) vgl. Cazals, S. 208f.
86) Art. 62 des Gesetzes vom 19. 3. 1928.

und wieweit dieses Staatsinstrument der privaten Initiative zur Verfügung gestellt werden darf.

Ministerpräsident Poincaré hat selbst unumwunden erklärt, daß die Erteilung einer solchen *autorisation* einen Ausnahmefall darstellen werde[87]); dem entspricht die textliche Fassung des Art. 62 („*un décret ... pourra autoriser ...*").

Diese wenigen Artikel des Finanzgesetzes vom 19. 3. 1928 liefern die Privatsender auf Gnade und Ungnade den Entscheidungen der Regierung aus. Nur mit ausdrücklicher Genehmigung der Regierung (gleichfalls unter der erschwerenden Vorschrift: „*un décret rendu en conseil des ministres*") dürfen sie z. B. technische Veränderungen vornehmen. Allein mit dieser Vorschrift hätte die Regierung jederzeit den privaten Rundfunk in Frankreich völlig ausschalten können: Anfang 1928 befand sich der Rundfunk in weit stärkerem Maße als heute noch im technischen Aufbau. In kurzen Abständen folgten grundlegende Verbesserungen; ein Ausschluß von diesem technischen Fortschritt hätte die privaten Sender in absehbarer Zeit aus dem Rundfunkleben Frankreichs verschwinden lassen.

In der Praxis hat aber die Regierung hier großzügig gehandelt. Sie hat entweder stillschweigend geduldet, wenn Privatsender technische Verbesserungen vornahmen, oder aber — bei umfangreicheren Veränderungen — in einigen Fällen die Erlaubnis hierzu erteilt[88]).

Nach wie vor hat aber die Regierung uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis über die Privatsender. Bei der Unsicherheit der Lage ist daher eine eigene Rundfunkpolitik dieser Sender nicht zu erwarten. Sie haben im Gegenteil im Grunde genommen nur noch eine Aussicht: bei gutem Zustand ihres technischen Materials im Laufe der Zeit vom Staat aufgekauft zu werden, wie es z. B. am 17. 12. 1933 mit dem Sender „Radio-Paris" geschah.

Rein wirtschaftlich gesehen ist die Lage des französischen Privatrundfunks gewiß nicht schlecht[89]); aber diese finanziellen Vorteile wiegen auf die Dauer doch nicht den damit unabwendbar verknüpften Nachteil auf, daß sie, wie in einem früheren Abschnitt der Arbeit bereits ausgeführt wurde, in ihrem Programm einseitig festgelegt sind und die kulturelle und künstlerische Qualitätssteigerung der Pro-

87) Doc. parl. Chambre 13. 3. 1928; J. O., S. 1530.

88) Verlegung und technische Veränderungen der Sender „Radio-Paris" und „Poste Parisien" durch *Décret* vom 10. 11. 1930; vgl. Cazals, S. 226.

89) Doc. parl. Chambre 4. 3. 1931; J. O., S. 1569.

gramme der Staatssender nicht mehr einholen können. Wobei noch zu bedenken ist, daß mit der wachsenden Beliebtheit der Programme des Staatsrundfunks die Hörerschaft sich mehr und mehr von den Privatsendern abwenden wird und mit dem Sinken dieser Einflußsphäre naturgemäß auch das Interesse der Wirtschaft abnehmen wird, bei gleichbleibend hohen Unkosten in ihrer Wirkungsfähigkeit immer geringer werdende Reklamesendungen zu finanzieren.

Das Parlament hat mit der Genehmigung der im jährlichen Budget enthaltenen Aufwendungen für die staatlichen Sender diese Entwicklung zum Staatsrundfunk indirekt gefördert. Die

Einführung der Rundfunkgebühren durch das Finanzgesetz vom 31. 5. 1933

ist der vorläufige parlamentarische Abschluß dieser Entwicklung. Nach zehnjähriger harter und mühevoller Aufbauarbeit wurde damit dem neuen Instrument zum ersten Male eine gesicherte finanzielle Grundlage gegeben, wie sie z. B. der deutsche Rundfunk von Anfang an hatte. Aber über diesen wirtschaftlichen Wert und über die Anerkennung des Rundfunks als Kulturinstrument — wie sie in der Erhebung von Rundfunkgebühren konkludent zum Ausdruck kommt[90]) — hinaus ist der Umstand, daß diese Gebühren nur dem Staatsrundfunk zur Verfügung gestellt werden, deutlicher Ausdruck der kulturpolitischen Bewertung, die der französische Rundfunk bereits erfährt. Zusammen mit der Tatsache, daß der französische Staatsrundfunk im technischen Teil seiner Arbeit durch Gesetz und in seiner Programmarbeit praktisch als *Service Public* organisiert ist, und daß in der Verwaltungspraxis beide Organisationen durch den „*Directeur du Service de la Radiodiffusion*" in Paris einheitlich geleitet werden, bedeutet die ausschließliche Zuweisung der Rundfunkgebühren an die Staatssender **eine eindrucksvolle Anerkennung des französischen Staatsrundfunks als öffentliches Kulturinstrument durch das Parlament.**

Die Regierung hat darin mit Recht eine grundsätzliche Anerkennung ihrer Rundfunkpolitik gesehen und in den folgenden Jahren den Staatsrundfunk weiter systematisch ausgebaut. Neben umfangreichen und sorgfältigen technischen Verbesserungen ist insbesondere

90) vgl. o., S. 36f.

die Organisation der Programmarbeit der Staatssender vervollkommnet worden.

Bereits am 10. 8. 1933 wurde das „*Décret portant organisation des associations chargées de la réalisation des programmes des émissions des stations de radiodiffusion du réseau de l'Etat*" erlassen. Im Art. 1 des *Décret* werden ausdrücklich die mit der Programmarbeit beauftragten Vereinigungen den Vorschriften des Gesetzes vom 1. 7. 1901 unterworfen[91]). Im folgenden wird die Art der Zusammensetzung und die Arbeitsweise dieser Programmvereinigungen festgelegt; gemäß Art. 10 hat der Postminister die Befugnis, für sämtliche *associations* ein Einheitsstatut aufzustellen, dem sich die bereits bestehenden Programmvereinigungen innerhalb von 4 Monaten anzugleichen haben (Art. 13). Im Art. 12 wird bestimmt, daß der Postminister alle Maßnahmen für eine gedeihliche Zusammenarbeit der Staatssender zu treffen hat; in Ausführung dieser Bestimmung hat er im *arrêté* vom 10. 8. 1933 die Bildung eines „*comité de coordination*", eines „*comité* de *perfectionnement technique*" und eines „*comité des informations au service de la radiodiffusion*" angeordnet.

Durch Art. 10 des *Décret* vom 12. 10. 1934 sind die Bestimmungen des *Décret* vom 10. 8. 1933 außer Kraft gesetzt worden.

Um die Bedeutung eines geplanten „*Poste National de radiodiffusion*" zu unterstreichen, wurde die Programmarbeit dieses Nationalsenders nicht den für die Regionalsender geltenden Bestimmungen des *Décret* vom 10. 8. 1933 unterworfen, sondern durch das *Décret* vom 20. 11. 1933 eine eigene Programmvereinigung geschaffen. Ihre Zusammensetzung räumt dem Staat ausschlaggebenden Einfluß auf die Programmgestaltung ein und läßt damit die Aufgabe des öffentlichen Kulturinstruments Rundfunk durch das Beispiel dieses „*Poste National*" besonders deutlich in Erscheinung treten, was auch der Postminister in dem „*Rapport*" zu diesem *Décret* vom 20. 11. 1933 zum Ausdruck bringt[92]).

---

91) s. o., S. 45.

92) „*Un conseil d'administration, un comité directeur et un conseil des émissions composé des personnalités les plus qualifiées du monde de la*

Auch hier wird die Programmarbeit einer Vereinigung übertragen unter Aufsicht des Postministers (Art. 1). Verwaltet wird diese Vereinigung durch einen „*conseil d'administration*" von 30 Mitgliedern unter Vorsitz des Postministers. Die Mitglieder setzen sich wie folgt zusammen:

1. 10 Vertreter der Behörden;
2. 10 Vertreter der bedeutendsten Organisationen „*des intérêts des producteurs de la matière diffusée (auteurs, compositeurs etc.)*" der Presse, der Rundfunkindustrie und des Rundfunkhandels;
3. 10 Vertreter der Programmvereinigungen der Regionalsender und der Hörerverbände des Nationalsenders.

Die Mitglieder werden auf Vorschlag der beteiligten Ministerien und Organisationen vom Postminister ernannt (Art. 3).

Außerdem wird ein „*Comité directeur*" gebildet, das aus 5 Mitgliedern besteht, die jährlich vom Postminister ernannt werden (Art. 4).

Der „*Conseil des émissions*", der ebenfalls aus 30 Mitgliedern besteht, gibt die Anweisungen für die Programmgestaltung und überwacht die künstlerische Arbeit des Senders (Art. 5).

Dem Postminister steht gegen alle Beschlüsse des *Conseil d'administration* oder seiner ausführenden Organe ein Einspruchsrecht zu, dessen Geltendmachung die Ausführung der getroffenen Beschlüsse hemmt (Art. 8).

Gleichzeitig wurde durch ein weiteres *Décret* vom 20. 11. 1933 ein „*Comité de coordination des émissions de radiodiffusion*" gebildet, das eine Erweiterung des durch *arrêté* vom 10. 8. 1933 eingerichteten „*Comité de coordination*"[93]) darstellt

musique, des lettres et des arts, assureront la gestion des intérêts confiés à ce groupement.

La place faite aux représentants de l'administration dans ces différents organismes, le contrôle administratif et financier exercé par l'Etat en vertu des dispositions formelles du décret-loi du 28 décembre 1926 constituent la garantie nécessaire des intérêts nationaux que met en jeu le fonctionnement d'une station de radiodiffusion aussi importante."

93) s. o., S. 52.

und dessen Aufgabenbereich auf alle „*stations nationale, coloniale et régionales relevant du service de la radiodiffusion*" ausgedehnt wird.

In der Praxis zeigte sich, daß die durch das *Décret* vom 10. 8. 1933 geschaffene Organisation der Programmarbeit der regionalen Staatssender den Aufgaben nicht gerecht wurde. Es wurde daher nach dem Vorbild der für den *Poste National* getroffenen Regelung das *Décret* vom 12. 10. 1934 über die „*organisation de l'exploitation des postes de radiodiffusion du réseau d'Etat*" erlassen, das an die Stelle des *Décret* vom 10. 8. 1933 trat.

Es wird bei jedem Sender ein „*Conseil de gestion*" gebildet, der 15 Mitglieder umfaßt. Davon

> 5 Vertreter der *Services Publics*, die vom Postminister bestimmt werden;
>
> 5 Mitglieder der „*associations d'intérêt général ou d'extension nationale, des groupements corporatifs, les auteurs, compositeurs, professeurs, conférenciers, musiciens, artistes et exétants*", Rundfunkindustrie, Rundfunkhandel oder Presse; ihre Ernennung erfolgt durch den Postminister;
>
> 5 Mitglieder, die von Hörerorganisationen mit Zustimmung des Postministers benannt werden (Art. 1).

Der Präsident und die beiden Vizepräsidenten des „*Conseil de gestion*" werden jährlich aus dem Gremium vorbehaltlich der Zustimmung des Postministers gewählt; jedes Mitglied hat eine Stimme, der Präsident gibt den Ausschlag (Art. 2).

Der „*Conseil de gestion*" hat folgende Befugnisse:

1. die Verwaltung des Senders,
2. Entscheidung über Personalfragen,
3. Einrichtung der Programmarbeit nach den Besonderheiten des Sendebezirks,
4. Durchführung der Anordnungen des Ministers betreffend Programme von nationaler und internationaler Bedeutung,
5. Durchführung der Auflagesendungen (Art. 3).

Um eine enge Zusammenarbeit mit dem „*Comité de coordination*" zu gewährleisten, nehmen die Präsidenten der *Conseils de gestion* der Sender an den Sitzungen des *Comité* teil.

Art. 6 gewährt dem Postminister dieselben Rechte, wie Art. 8 des *Dècret* vom 20. 11. 1933[94]).

Der Postminister hat, wie aus seinem Rapport hervorgeht[95]), auf die dem liberalen Staat eigene anonyme Verantwortlichkeit verzichtet und an ihrer Stelle den Grundsatz der persönlichen Verantwortung durchgeführt. Dem entspricht Art. 7 des *Décret*: jeder Sender erhält einen Direktor, der für die Aktivität des Senders verantwortlich ist und durch den Präsidenten des *Conseil de gestion* kontrolliert wird. Im Konfliktfalle entscheidet der Postminister.

Die eigentlichen Mitarbeiter für das Programm verpflichtet der *Conseil de gestion „avec agrément du ministre"* (Art. 7).

Der Nationalsender Radio-Paris und der Sender Paris-P. T. T. werden durch den Postminister selbst organisiert; die Personalbesetzung ist zum Teil seiner persönlichen Wahl vorbehalten (Art. 9).

Durch ein *Décret* vom 15. 10. 1934 über *„Conseil des émissions et comité de coordination des postes d'Etat et organisation des services centraux de la radiodiffusion"* wird die einheitliche Erfassung und Gliederung des Staatsrundfunks vervollkommnet.

Für die Geamtheit des Staatssendernetzes werden in Paris ein *„Conseil des émissions"* und ein *„Comité de coordination"* gebildet (Art. 1).

Der *Conseil des émissions* (etwa ein „Reichssenderat") umfaßt 30 vom Postminister ernannte Mitglieder (Art. 2); er tritt einmal im Monat zusammen oder auf Einberufung durch den Minister (Art. 3). Der *Conseil des émissions* gibt Richtlinien für die Programmarbeit der Staatssender, überwacht ihre Durchführung und prüft die Möglichkeiten einer Verbesserung der Programme *„en vue du perfectionnement intellectuel, moral et artistique des émissions"* (Art. 4).

Das *„Comité de coordination"* umfaßt:

1. die vom Minister ernannten *„Chefs de service"*;
2. die Präsidenten der *Conseils de gestion* der Staatssender;
3. 6 Mitglieder, die der Minister persönlich bestimmt.

---

94) s. o., S. 53.

95) Rapport zum *Décret* vom 12. 10. 1934: *„Nous nous sommes ensuite efforcés, pour l'exécution des décisions, de substituer des individualités responsables à des collectivités irresponsables, car c'est la meilleure garantie d'une exécution active et consciencieuse."*

Dem *Comité de coordination* ist die Aufgabe gestellt, die Programmzusammenarbeit aller Staatssender herbeizuführen und zu sichern (Art. 6).

In den folgenden Artikeln des *Décret* vom 15. 10. 1934 ist die Organisation der „*Services centraux de la radiodiffusion*" festgelegt. Technik und Programmarbeit sind in der Leitung dieser Abteilung des Postministeriums zentral erfaßt, wobei allerdings Führung und Übergewicht noch bei dem technischen Apparat liegt (Art. 7). Die leitenden Persönlichkeiten werden auf Vorschlag des Postministers durch *Décret* ernannt (Art. 8).

Das *Décret* über die „*Exploitation des postes de radiodiffusion d'Etat*" vom 17. 2. 1935 stellt eine Verbesserung der Vorschriften des *Décret* vom 12. 10. 1934 dar. Es werden in den Sendebezirken Hörerverbände gebildet (Art. 1), die in einer Jahresversammlung 10 Personen wählen und sie als Vertreter der Hörerschaft des Sendebezirks in den „*Conseil de gérance*" entsenden.

Der „*Conseil de gérance*" umfaßt 20 Mitglieder, davon

5 Vertreter der *Services Publics*, vom Postminister ernannt;

5 Vertreter der „*associations d'intérêt général ou d'extension nationale, les groupements corporatifs, les auteurs, compositeurs, conférenciers, musiciens, artistes et exécutants*", Rundfunkindustrie und Rundfunkhandel oder Presse;

10 Vertreter der Hörerschaft (Art. 3).

Die Aufgabenstellung des *Conseil de gérance* entspricht der des *Conseil de gestion*, wie ihn das *Décret* vom 12. 10. 1934 vorsah.

Die Gesamtleitung des Staatsrundfunks erfährt eine Neuordnung durch die Einrichtung eines „*Conseil supérieur de la radiodiffusion*" in Paris durch das *Décret* vom 13. 2. 1935. Dieser *Conseil* teilt sich in eine „*Section administrative*" und eine „*Section littéraire et artistique*", die dem „*Conseil des émissions*" des *Décret* vom 15. 10. 1934 entspricht. Die „*Section administrative*"[96]) hat sich

96) Art. 2 des *Décret* vom 13. 2. 1935, betr. den „*Conseil supérieur de la radiodiffusion*".

zu allen die Verwaltung des Staatsrundfunks betreffenden Fragen zu äußern, die ihr vom Postminister gestellt werden; hierhin gehören vor allem Personal- und Finanzfragen (Art. 3). Die „*Section littéraire et artistique*" stellt eine Erweiterung des auf Grund des *Décret* vom 15. 10. 1934 errichteten „*Conseil des émissions*" auf 36 Mitglieder dar (Art. 4); das Aufgabengebiet ist unverändert[97]).

Im Interesse einer möglichst vollständigen Übersicht erscheint es angebracht, an dieser Stelle noch zwei Verordnungen, die während der Drucklegung dieser Arbeit veröffentlicht wurden, kurz zu behandeln, da sie die aufgezeigte Entwicklungslinie mit beachtenswerter Deutlichkeit fortführen:

Das *Décret* über die „*Exploitation des postes de radiodiffusion d'Etat*" vom 27. 10. 1936 löst das *Décret* über den gleichen Gegenstand vom 13. 2. 1935 ab. Die mit der Programmarbeit beauftragten Vereinigungen bleiben weiterhin bei jedem Staatssender als „*Conseil de gérance*" bestehen; unter Konzentrierung ihrer Aufgaben auf die eigentliche Programmarbeit (Art. 4) wird die Mitgliederzahl von 20 auf 30 erhöht. Dabei gewinnen die beiden ersten der drei Gruppen an Einfluß, denn der *Conseil de gérance* eines jeden Staatssenders umfaßt nunmehr

10 Vertreter der *Services Publics*,

10 Vertreter der „*associations d'intérêt général ou d'expansion nationale des groupements corporatifs . . .*",

10 Vertreter der Hörerschaft (Art. 1).

Da die Vertreter der beiden ersten Gruppen vom Postminister ernannt werden (Art. 1), ist schon bei der Zusammensetzung des *Conseil* Vorsorge für die Wahrung der staatlichen Interessen getroffen; selbst unter sorgfältiger Einhaltung parlamentarischer Abstimmungsmethoden ist mit Sicherheit das Übergewicht der vom Minister gewünschten Programmrichtung zu erwarten.

Das *Décret* über die Errichtung eines „*Conseil supérieur des émissions de la radiodiffusion*" vom 27. 10. 1936 bringt eine Neu-

97) vgl. *Rapport* zum *Décret* vom 13. 2. 1935, betr. den „*Conseil supérieur de la radiodiffusion*".

formung derjenigen Institution der zentralen Rundfunkleitung in Paris, die durch das *Décret* vom 15. 10. 1934 geschaffen und durch das *Décret* vom 13. 2. 1935 dem „*Conseil supérieur de la radiodiffusion*" als literarisch-künstlerische Abteilung eingegliedert worden war. Bei der Aufgabenstellung hatte der „*Conseil des émissions*" als Vorbild gedient, der auf Grund des *Décret* vom 20. 11. 1933 für den Nationalsender (Radio-Paris) errichtet wurde. — Die Grundaufgabe dieses Gremiums hat sich nicht verändert. Das *Décret* vom 27. 10. 1936 beschreibt sie (Art. 5) in fast wörtlicher Übereinstimmung mit dem *Décret* vom 20. 11. 1933 (Art. 5) und vom 15. 10. 1934 (Art. 4). Allerdings hat man nach den zweijährigen Erfahrungen der Arbeit dieser geistigen Zentrale des Staatsrundfunks eine systematische Untergliederung in 6 Abteilungen vorgenommen:

1. *Section littéraire*;
2. *Section musicale*;
3. *Section scientifique*;
4. *Section économique et sociale*;
5. *Section des informations*;
6. *Section d'enseignement, sports, loisirs et tourisme* (Art. 2).

Außerdem ist der Mitarbeiterstab gewachsen; während der frühere *Conseil* 36 Mitglieder zählte, kann jetzt jede der 6 Abteilungen bis zu 15 Mitgliedern umfassen (Art. 2), so daß sich die Gesamtzahl gegebenenfalls auf 90 Mitglieder erhöht.

Die laufenden Arbeiten aus dem Aufgabenkreis des *Conseil* erledigt sein „*Comité permanent*". Den Vorsitz führt hier der Ministerpräsident persönlich, im Verhinderungsfalle für ihn der Präsident des *Conseil*. Dem *Comité* gehören weiterhin an: der Vizepräsident des *Conseil* und je zwei Vertreter jeder Abteilung des *Conseil*, die von deren Mitgliedern gewählt werden (Art. 6).

Wichtig ist aber vor allem die stärkere unmittelbare Beteiligung des Ministerpräsidenten an dieser für die Programmarbeit des gesamten französischen Staatsrundfunks zentral zuständigen Institution: er ernennt zusammen mit dem Postminister die Mitglieder des *Conseil* (Art. 3); er beruft die Sitzungen des *Conseil* ein (Art. 7); er führt den Vorsitz im *Comité permanent* (Art. 6); ihm wird ausdrücklich das Recht bestätigt, sich die beabsichtigten Sendetexte mitteilen zu lassen (Art. 8). Deutlicher als je zuvor wird hierin das Interesse der Staats-

führung am Inhalt der Rundfunkarbeit bekundet und darüber hinaus das Bestreben, sie unter die direkte Bestimmung des Ministerpräsidenten, der einheitlichen Zusammenfassung und Leitung aller Initiativen der Fachministerien, zu stellen. Die inhaltliche Aufgabe des Rundfunks ist eindeutig in den Vordergrund der Wertungen gestellt. Damit erfährt zugleich die in der vorliegenden Arbeit vertretene These eine entscheidende Bestätigung: der französische Staatsrundfunk ist nicht nur in technischer Beziehung als Staatsmonopol anerkannt, sondern er ist auch hinsichtlich seiner Programmarbeit systematisch zu einem tatsächlichen Staatsmonopol, einem „*monopole d'Etat de fait*", also zu einem *Service Public* ausgebildet worden.

D. Rechtspolitische Bewertung der Untersuchungsergebnisse

In einer rechtspolitischen Untersuchung ist die Entwicklung des französischen Rundfunks zum *Service Public* aufgezeigt worden. Insbesondere wurde nachgewiesen, daß der Staatsrundfunk nicht nur auf technischem Gebiet entsprechend dem geltenden Gesetz, sondern auch in seiner Programmarbeit entgegen dem Wortlaut und dem Sinn der Vorschriften des *Décret* vom 28. 12. 1926 praktisch als *Service Public* organisiert ist. Weiterhin ergab eine Prüfung der *Décrets* seit dem Rundfunkgebührengesetz vom 31. 5. 1933, daß die Zweiteilung der Rundfunkarbeit in „Technik" und „Programm" durch die einheitliche und zentrale Leitung beider Gebiete praktisch bereits aufgehoben ist.

Die wachsende Anteilnahme der Staatsführung an der inhaltlichen Bestimmung der Programmarbeit, ihre schließlich ständige und einheitliche Ausrichtung durch ein Gremium, dessen Vorsitz vom Ministerpräsidenten selbst geführt wird, beweist, daß die Bewertung des Rundfunks für die Staatsinteressen über die Rolle eines rein technischen Instrumentes der Nachrichtenübermittlung längst und weit hinausgeht. Er ist als wirkungsstarkes Mittel einer einheitlichen Einflußnahme der Staatsführung auf die Nation und über die Grenzen hinaus erkannt und mehr als alle übrigen Kulturinstitutionen für die Erfüllung dieser Aufgabe ausgebildet worden.

Um so krasser fällt allerdings der Mangel einer einheitlichen rechtlichen Begründung und Einordnung des Rundfunks auf. Obwohl durch den Einsatz des Ministerpräsidenten das Schwergewicht zweifellos auf die Programmarbeit des Rundfunks gelegt wird und in der Praxis zu der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsform des *Service Public* geführt hat, fehlt es noch immer an der eindeutigen Anerkennung durch Gesetz, im Gegensatz zur technischen Seite der Rundfunkarbeit. Immer dringender wird die Notwendigkeit eines Gesetzes, das den Rundfunk aus der Enge der technischen Einordnung befreit und ihn, ähnlich dem „*Théatre National*"[98]), auf Grund seiner geistig-politischen Aufgabe als *Service Public* bestätigt. Da der Rundfunk als öffentliches Kulturinstrument der Nation eine unteilbare Einheit ist, kann diese Eigenschaft einzelnen seiner Gebiete — wie etwa Technik, Programmarbeit oder Verwaltung — nicht zuerkannt werden, ohne damit die Arbeit und die Einsatzmöglichkeiten des gesamten Instruments auf die Dauer und in steigendem Maße zu gefährden.

Ebensowenig läßt sich die Rundfunkarbeit auf die Dauer dem Geschäftsbereich eines einzelnen Ministeriums eingliedern, weil sie in jedem Falle eine zu tiefgreifende und umfangreiche heterogene Aufgabenerweiterung mit sich bringt. Eine einheitliche und eigenständige Entwicklung der Rundfunkarbeit wird vielmehr ausschließlich dadurch gewährleistet, daß sie in ihrer Gesamtleitung dem Regierungschef direkt unterstellt wird. Ein Anfang ist in Frankreich bereits gemacht durch die direkte Einflußnahme des Ministerpräsidenten auf die inhaltliche Führung der Programmarbeit des Rundfunks; eine völlig organische Lösung wäre allerdings erst dann geschaffen, wenn auf Grund der oben als notwendig dargelegten eigenständigen gesetzlichen Neuordnung die Gesamtleitung des Rundfunks mit allen seinen Einzelgebieten dem Ministerpräsidenten unmittelbar übertragen würde, wie in der französischen Rechtsliteratur bereits vorgeschlagen wurde[99]). Dadurch würde z. B. das Postministerium der weitgehenden verantwortlichen Betreuung der Programmarbeit — also des Gebietes der Rundfunkarbeit, das nicht ohne weiteres in den traditionellen Rahmen des Geschäftsbereichs dieses Ministeriums paßt[100]) —

98) s. o., S. 14ff.

99) vgl. Cazals, S. 262.

100) vgl. *Rapport* zum *Décret* vom 15. 10. 1934: „*Pour les services d'émission, par contre, il faut des agents choisis en raison de leur culture et de leurs aptitudes spéciales et l'administration des postes, télégraphes*

enthoben und könnte sich voll der ihm zustehenden technischen Betreuung widmen. Bei der durch die Führung des Ministerpräsidenten gesicherten Einheit wären die übrigen Einzelgebiete der Rundfunkarbeit den jeweils sachlich zuständigen Fachministerien zuzuweisen. Daneben entspricht eine solche Lösung auch der Entwicklungstendenz der französischen Verwaltung, die Einheit der verschiedenen ministeriellen Geschäftsbereiche durch eine Stärkung der Stellung des Ministerpräsidenten zu manifestieren[101]).

Diese rechtliche Neuordnung und Schaffung einer umfassenden gesetzlichen Anerkennung der Rundfunkeinheit, die zugleich auch alle Teilfragen der Rundfunkarbeit lösen würde, stellte das nach den gegebenen verfassungsmäßigen Möglichkeiten in Frankreich Erreichbare dar. Trotzdem würden aber auch dann noch in den letztlich entscheidenden Fragen die liberalen Grundrechte und das auf sie gegründete parlamentarische System eine volle Auswertung der kulturpolitischen Möglichkeiten des Rundfunks verhindern. Erst der Geist der völkischen Gemeinschaft und der aus ihm erstandene autoritäre Staat schaffen jene öffentliche Sphäre, in der der Rundfunk seine letzten Kräfte entfalten kann.

Nach der Erfahrung, daß unter allen Kulturinstrumenten der Rundfunk am stärksten die Auseinandersetzung mit den Ideen des Liberalismus auch in Frankreich heraufführte, ist der Gedanke nicht von der Hand zu weisen, daß ebenso die weitere Geistesentwicklung in Frankreich — Abkehr vom Liberalismus und Hinwendung zur Anerkennung der Gemeinschaft und der autoritären Staatsauffassung — durch die Entwicklung der Rundfunkarbeit zwangsläufig in beachtlichem Anteil vorwärtsgetragen werden wird. Die umfassende gesetzliche Bestätigung der Rundfunkeinheit wäre als ein entscheidender Schritt in dieser Richtung zu werten.

---

et téléphones n'est pas préparée pour fournir les éléments que réclament des fonctions d'ordre littéraire et artistique."

101) vgl. Rolland, S. 107: „*Comme la dispersion des services entre les divers départements rompt ou peut rompre l'unité nécessaire de l'Administration, on s'efforce, depuis plusieurs années, d'établir, auprès du président du Conseil des ministres, un organisme: secrétariat général ou sous-secrétariat d'Etat, destiné à centraliser la documentation et l'information, à coordonner les efforts et les travaux des divers départements ministériels.*"